La reforma policial en República Dominicana:
una visión comparada

Vladimir Rozón García
Coordinador de la
Unidad de Partidos Políticos y Sistema Electoral

Observatorio Político Dominicano
(OPD-FUNGLODE)
Santo Domingo de Guzmán
República Dominicana
Agosto de 2022

Observatorio Político Dominicano

Nathanael Concepción
Director

Glenys Comas
Gestión Administrativa

Anacely Gómez Martínez
Auxiliar de Administración

Modesto Cuesta Soriano
Gestor Editorial

Cinthia Lazala
Coordinación de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Miguel Morrobel
Webmaster

Héctor Nicolás Suero
Coordinador Unidad de Ciberpolítica

Natanael Disla
Coordinador Unidad de Gobierno Local

Vladimir Rozón
Coordinador Unidad de Partidos Políticos y Sistema Electoral

Flor Esmirna Batista Polo
Coordinadora Unidad de Poder Legislativo

Greidys Roa Chalas
Coordinador Unidad de Políticas Públicas

Dilenia Medina
Coordinadora Unidad de Sociedad Civil

La reforma policial en República Dominicana: una visión comparada

Autor: Vladimir Rozón García

Diseño y maquetación: Modesto Cuesta Soriano

Revisión y corrección de estilo: Dilenia Medina / Modesto Cuesta Soriano

Imagen de portada: https://radiosantamaria.net

© Observatorio Político Dominicano (OPD)

Santo Domingo de Guzmán, agosto de 2022

Avenida César Nicolás Penson 127,
La Esperilla, Santo Domingo,
República Dominicana.
Tel. (809)685-9966 * opd@funglode.org

El Observatorio Político Dominicano (OPD) es una iniciativa de la Fundación Global, Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) que se enmarca en su misión de:

1. Analizar temas vitales para promover el desarrollo humano y el fortalecimiento democrático.
2. Desarrollar propuestas de políticas públicas y planes de acción que ofrezcan respuestas a los problemas nacionales desde una perspectiva multidisciplinaria e integral.
3. Contribuir a la formación de un núcleo crítico de la sociedad dominicana.

Contenido

Consideraciones iniciales 7

1. Antecedentes 12

2. Experiencia comparada: el caso latinoamericano 16

   2.1. Características de las reformas policiales en la región 24

   2.2. Experiencias de buenas prácticas 28

   2.3. Cuerpos policiales 35

   2.4. Fallas y debilidades de las reformas policiales 51

   2.5. Desafíos y lecciones aprendidas 55

3. Experiencia local: el caso dominicano 78

   3.1. Historia de la Policía Nacional Dominicana 79

   3.2. Planes de seguridad y reformas policiales previas 88

   3.3. Propuesta de reforma policial actual 108

   3.4. Recomendaciones 129

Consideraciones finales 138

Referencias 152

Anexos 160

Figuras, tablas y gráficos

Gráfico 1
Cantidad de víctimas por homicidio intencional por cada 100,000 habitantes a escala regional al año 2017 17
Gráfico 2
Cantidad de víctimas por homicidio intencional por cada 100,000 habitantes en América al año 2017 18
Gráfico 3
Temor al delito en América Latina (2007-2018) 19
Tabla 1
Tipos de policías en América Latina según su carácter y dependencia 38
Tabla 2
Indicadores de efectividad policial 72
Anexo I
Evolución histórica de la Policía desde la colonización de América hasta la primera República (1502-1844) 160
Anexo II
Lecciones aprendidas tras la implementación de reformas en países alrededor del mundo 161
Anexo III
Desafíos ante la implementación de reformas en países alrededor del mundo 163

Consideraciones iniciales

El inicio de la década de los 90 marcó un punto de inflexión en la seguridad ciudadana prácticamente a escala mundial, ya que las tasas de crímenes y delitos registraron cifras sin precedentes[1] y se convirtieron en la preocupación principal de la ciudadanía. En América Latina, el aumento significativo de la desigualdad social paralelo al desarrollo económico notable de algunas naciones resultó en un estallido delictual que desbordó los niveles de seguridad y superó los cuerpos policiales de muchos países (Búvinic y Morrison, 1999). Asimismo, esta crisis llevó a los Estados a transitar por diversas concepciones o formas de seguridad acordes con cada momento social o político; de esta manera, surgieron las nociones o modalidades de «seguridad interior», «seguridad nacional» e incluso «seguridad pública», las cuales han estado vinculadas tanto a la preservación de los ciudadanos y las instituciones del Estado como a la seguridad de regímenes autoritarios. (Programa para la Convivencia Ciudadana [PCC], 2013)

En este contexto, a partir de los años 90, diferentes gobiernos latinoamericanos dejaron de utilizar la noción de «seguridad interior»,

1. América Latina y el Caribe alcanzaron una tasa de homicidios para 1990 que la convirtió en la segunda región más violenta del mundo, con una tasa de homicidios de 22.9 por cada 100,000 habitantes, más del doble del promedio mundial, que se registró en 10.7. (Búvinic y Morrison, 1999)

puesto que esta promovía la preservación del orden público ante un enemigo interno que, usualmente, se identificaba con la amenaza de grupos políticos subversivos. En contraste, a partir de la referida época se asumió una perspectiva de seguridad más afín a las necesidades de los ciudadanos y se fue acuñando el concepto de «seguridad ciudadana». Desde entonces el desafío ha sido pasar de un modelo de seguridad pública (orientado a la defensa del Estado y la protección del orden público) a uno de seguridad ciudadana (donde la persona es el eje central de las políticas), prestando más atención a prevenir y controlar los factores que generan la violencia y la inseguridad que a las actividades meramente represivas o reactivas. Así, se comenzaron a ejecutar reformas policiales que desmilitarizaban la seguridad y promovían la creación de cuerpos civiles para mejorar la relación entre policía y sociedad, buscando, primordialmente aumentar los niveles de prevención de los principales hechos delictuales. (Ruiz, 2004)

Ante este escenario, las reformas policiales en democracia se fueron desarrollando a partir de tres grandes vertientes: (1) la lucha contra la corrupción y la opacidad, las cuales crearon en los cuerpos de seguridad una subcultura que incentivaba el autoritarismo, la impunidad y las violaciones de los derechos humanos; (2) la conversión a civil de las policías, que en contextos de dictaduras fueron dominadas por mandos, formación y comportamiento militar; (3) la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos, con lo que se planteó una nueva forma de relación de las policías con la ciudadanía desde el ámbito del Estado de derecho y la participación; de manera que las líneas de acción de estas reformas en los diferentes países han estado caracterizadas por tres factores: (1) la descentralización, (2) el acercamiento hacia la ciudadanía y (3) la rendición de cuentas. (PCC, 2013)

Sin embargo, las reformas y respuestas de los gobiernos a través de los distintos programas desarrollados para enfrentar este flagelo

resultaron poco eficaces en la mayoría de las naciones, produciéndose así un pánico social generalizado que devino en una crisis de seguridad ciudadana a escala regional que dejó en evidencia las deficiencias y limitaciones de la policía tradicional con su accionar centralizado, estandarizado y de «mano dura» frente a los delitos (Ungar, 2011). Por este motivo, algunos países descentralizaron la institución y conformaron varias fuerzas policiales, siendo la tipología o división más común la que separa la función de investigar los delitos, por un lado, de la función de preservar el orden y la paz ciudadana, por otro lado. La primera corresponde a las policías judiciales o investigativas, que solo actúan de forma reactiva y su objetivo es colocar a los delincuentes a disposición de los jueces con pruebas suficientes para lograr una condena judicial; la segunda se aplica a las policías que realizan patrullaje preventivo, a los cuerpos antidisturbios y a cualquier unidad que tenga por objetivo el mantenimiento del orden y la prevención de los crímenes y delitos. (Cano, 2004)

A pesar de esto, en América Latina los diferentes cuerpos policiales se han ido desarrollando a través de los años en medio de serios problemas como corrupción, bajos niveles de profesionalización, limitadas capacidades de investigación, falta de personal y de recursos tecnológicos y financieros, entre otros, independientemente de la unidad que se trate. Esto ha incidido directamente en el aumento de los niveles de desconfianza por parte de la ciudadanía con respecto a ellos, cuya prueba más fehaciente es que en las últimas décadas la gente considera que no tiene sentido denunciar los delitos y solo recurre a la policía como último recurso (Dammert, 2005). Según el informe de Latinobarómetro 2021, solo en tres países de la región el 50 % o más de la población confía en la policía, estos son: Uruguay (65 %), El Salvador (57 %) y Costa Rica (50 %), mientras que el promedio en la región se mantiene entre un máximo de 44 % en 2013 y un mínimo

de 31 % en 2017, alcanzando un 36 % en 2020. De esta manera, en la mayoría de los países latinoamericanos menos de la mitad de la población confía en la policía nacional y en muchas de estas naciones, menos de uno de cada tres individuos confía en esta institución. Esta mala reputación es consecuencia no solamente de la falta de eficacia contra el crimen de las policías, sino también de las prácticas relativas a la corrupción, tráfico de influencias y abuso policial. (Corporación Latinobarómetro, 2021)

Como es evidente, la menor confianza en la policía también se vincula con una menor probabilidad de que los ciudadanos denuncien delitos menores, como los atracos o el robo de un teléfono celular, una billetera o un artículo personal. Empero, esto se constituye en una de las principales deficiencias de esta institución, puesto que los datos de las denuncias son claves para la definición de las estrategias policiales, toda vez que esto permite asignar de forma más eficiente los recursos y obtener información sobre el éxito o fracaso de estas estrategias. La referida deficiencia aparece entonces cuando estas carencias se convierten en un círculo vicioso: menos recursos y menos información sobre los delitos pueden reducir la capacidad y efectividad de las policías, erosionando aún más la confianza ciudadana en esas instituciones. (Pérez-Vincent y Scartascini, 2021)

De esta forma, en un continente marcado por el aumento de la violencia y la criminalidad, las policías han ido adquiriendo un rol cada vez más preponderante en el mantenimiento del orden y la gobernabilidad de los países. No obstante, este importante rol no se ha complementado con un cambio institucional que genere mayores niveles de profesionalización y eficacia a pesar de las diferentes reformas que se han realizado al respecto a través de los años. Esta situación suele producir en América Latina el fenómeno denominado «policy window» (o «política de ventana»), el cual se refiere a que se abre una

oportunidad de crear políticas de reforma policial ante la consecución de uno o varios hechos de crimen que generalmente consternan a la sociedad por su atrocidad y, especialmente, por el involucramiento o la participación directa o indirecta de miembros de la policía en muchas ocasiones (Dammert, 2005). Este es el caso de República Dominicana, en donde la motivación de la mayoría de las reformas en esta materia ha sido precisamente el exceso o abuso cometido por determinados agentes policiales, la escalada de la violencia y el aumento de la percepción de la criminalidad ante hechos de sangre que han llamado la atención y han preocupado a toda la población, en muchos de los cuales comúnmente ha habido involucrados directa o indirectamente agentes policiales.

A raíz de esto, la presente investigación analiza las principales características de la Policía Nacional dominicana, estudiando su génesis, sus diferentes programas y, principalmente, las reformas desarrolladas al respecto a través de los años, buscando identificar los elementos que han llevado a procesos erráticos de implementación de las mismas, así como aquellos aspectos que han servido de base para la generación de cambios sostenibles. Por consiguiente, el primer capítulo de este trabajo contempla el contexto o antecedentes de las reformas policiales, señalando la base e inicios de estos procesos reformatorios. El segundo capítulo establece la experiencia comparada en el tema, destacando los casos paradigmáticos y/o buenas prácticas, las fallas y debilidades de las reformas policiales y los desafíos y lecciones aprendidas. El tercer capítulo señala la experiencia local, es decir, el caso dominicano, apuntando los planes de seguridad o reformas policiales previas implementadas en la nación, la propuesta de reforma policial actual y, por último, las recomendaciones para el proceso de reforma en curso.

1. Antecedentes

La construcción de la base doctrinal de los cuerpos de policía se produce durante la formación de los Estados Nación en el siglo XIX y posteriormente, a finales del siglo XX, durante la consolidación de las democracias en el caso de América Latina. Inicialmente, en varios países de la región los cuerpos armados comenzaron a fortalecerse mediante el aumento de su capacidad militar como consecuencia de las dictaduras y los conflictos armados internos, tomándose como una decisión política generalizada robustecer los ejércitos y encomendarles labores de seguridad interior en la segunda mitad del siglo XX. Esto permitió que la diferencia entre seguridad interna y externa no fuera establecida con mayor precisión, ya que, históricamente –y aun en la actualidad– en algunos países latinoamericanos las fuerzas militares participan en las labores de seguridad ciudadana y en el mantenimiento del orden público, a pesar de tener funciones totalmente distintas. (Casas, González y Mesías, 2018)

Ahora bien, la base doctrinal de las policías en América Latina no solo tuvo entre sus cimientos la influencia militar, sino también la necesidad de responder a los preocupantes y crecientes problemas de inseguridad y hechos de sangre presentes en todos los países de la región. Esto contribuyó a que las policías se erigieran prácticamente como la única institución con la que contaban los gobiernos para combatir el delito y mantener el orden público, convirtiendo así la lucha contra los delincuentes en un asunto exclusivamente policial y, sobre todo, orientado al uso de la fuerza enmarcado en una visión más bien castrense de la seguridad; esto hizo que las labores de la policía en materia de prevención y combate del delito quedaran configuradas doctrinalmente por una lógica belicosa, cuyo enfoque militarista y represivo se extendió por toda la región y creó una visión de la seguridad

ciudadana en la que la única institución responsable era la policía. (Casas et al., 2018)

En consecuencia, hasta mediados de los 90 las policías de la región representaban el ente central para el mantenimiento del orden interno y apoyo de las fuerzas armadas, mostrando así una subordinación doctrinal militar y de gestión evidente. Por ello, en Honduras, la Fuerza de Seguridad Pública estaba bajo el mando de las Fuerzas Armadas; en El Salvador, en 1992 (cuando se firmaron los acuerdos de paz), las tres instituciones policiales dependían del Ministerio de Defensa y en Colombia, donde a pesar de múltiples intentos fallidos por cambiar su localización política, la Policía continuó estando bajo la sombrilla del Ministerio de Defensa, junto con las fuerzas militares. Por esta razón, los agentes policiales estaban entrenados casi exclusivamente para enfrentar conflictos armados y cooperar con los militares en el mantenimiento del orden interno, acciones que contrastan directamente con las funciones reales de la policía, que son la formación y capacitación en prevención y control de la criminalidad (Dammert, 2005). Así, este modelo de seguridad mostró falencias e ineficacia desde su génesis, por lo que muchos gobiernos de la región iniciaron procesos de reformas institucionales de sus policías, que también resultaron en su mayoría insuficientes para atender la problemática de la inseguridad tanto real como percibida. Una de las primeras fallas de estas reformas fue el hecho de apelar a la «mano dura» como virtual solución y mecanismo aparentemente obvio para reprimir el crimen y enfrentar los delitos comunes. Sin embargo, este enfoque de la seguridad ciudadana solo incluía la represión del crimen, mas no la prevención, procesamiento de los delitos, sanción y rehabilitación de los delincuentes, aspectos centrales de las reformas efectivas. (Arias, Rosada-Granados y Fabián, 2012)

así, pues, las instituciones policiales fueron concebidas en rasgos generales como cuerpos conformados por personas autorizadas para

regular las relaciones interpersonales de un conglomerado mediante el uso moderado de la fuerza física. A pesar de esto, en América Latina se mantienen como elementos centrales del problema 1) la diferencia entre seguridad interna y externa, que no ha desaparecido históricamente, puesto que las fuerzas militares han jugado (y en algunos países aún lo mantienen) un papel central en el mantenimiento del orden interno y 2) la desconfianza ciudadana, que continúa siendo muy alta debido a la poca eficiencia, la corrupción y la baja formación de sus miembros. (Bayley, 2001)

Adicionalmente, la participación de policías en enfrentamientos con la población, junto con el uso extremo de la fuerza en los últimos años, ha agravado la situación, dado que los casos de brutalidad y corrupción policial se han convertido en hechos indignantes para la ciudadanía y han cimentado la desconfianza en los cuerpos policiales, que comenzaron a ser vistos como instituciones ineficientes, libres de mecanismos de rendición de cuentas y caracterizados por la impunidad (Gorgal, 2015). Todo esto produjo la necesidad de crear nuevas instituciones con legitimidad, reconocimiento y confianza ciudadana; de esta forma, comenzaron a configurarse fuerzas policiales prácticamente nuevas en la región. El proceso fue exitoso solamente durante sus inicios: posteriormente fracasó, lo que fue evidenciado con la caída en picada de la confianza de la población en la institución. (Dammert, 2005)

El reconocimiento del fracaso de estas nuevas fórmulas policiales por parte de los gobiernos generó grandes esfuerzos para reemplazarlas, especialmente con la policía comunitaria que, en contraste, buscaba combatir el origen de la criminalidad mediante la participación ciudadana, políticas sociales preventivas y rendición de cuentas, a pesar de que en el proceso de su implementación estas enfrentaron obstáculos políticos, institucionales y sociales (Ungar, 2011). De ahí que los resultados de las reformas han sido muy limitados, la inseguridad

ha crecido paralelamente a la percepción de inseguridad en la sociedad y la ciudadanía ha continuado desconfiando de la policía al tiempo que los sistemas de administración de justicia permanecen desbordados. (Arias et al., 2012)

De igual manera, la tradición militarista de corte jerárquico, centralizado y con una visión reactiva continúa siendo en muchos países latinoamericanos una demanda ciudadana y una propensión política sustentada en los altos niveles delictivos, en los problemas derivados de la presencia del crimen organizado y en la simple inercia de las funciones que cumplieron las fuerzas militares en el pasado (Casas et al., 2018). Aun así, en la actualidad se aprecia un regreso paulatino de los militares a funciones de mantenimiento del orden público, lo cual ha sido una acción empleada por los gobiernos para disminuir la sensación de inseguridad de la población y la aparente limitada efectividad de los cuerpos policiales. (Dammert, 2005)

Al margen de esto, la historia ha demostrado que el problema principal es que el producto final de la labor policial, «la seguridad de las personas», depende principalmente de factores que están lejos del alcance de la policía, puesto que la comisión de delitos y el aumento de las tasas de criminalidad en el fondo suelen depender de factores estructurales como son la pobreza, la desigualdad, los hábitats urbanos inadecuados, las migraciones masivas, la descomposición familiar y la presencia de minorías marginalizadas, entre otros (Bailey, 1994). Por todo ello, a la mejor policía de Europa, por ejemplo, le sería muy difícil acabar con la inseguridad en zonas con poblaciones marginadas y favelas latinoamericanas, por ejemplo; esto ha permitido romper el mito de que cualquier problema de seguridad es resultado de una mala policía y, sobre todo, que podría ser resuelto simplemente con una «buena policía». Empero, esta creencia sigue estando en la mente de mucha gente; por ende, los programas electorales de algunos candidatos

presentan como principal solución a la inseguridad ciudadana única y exclusivamente los cambios o las reformas policiales. (Cano, 2004)

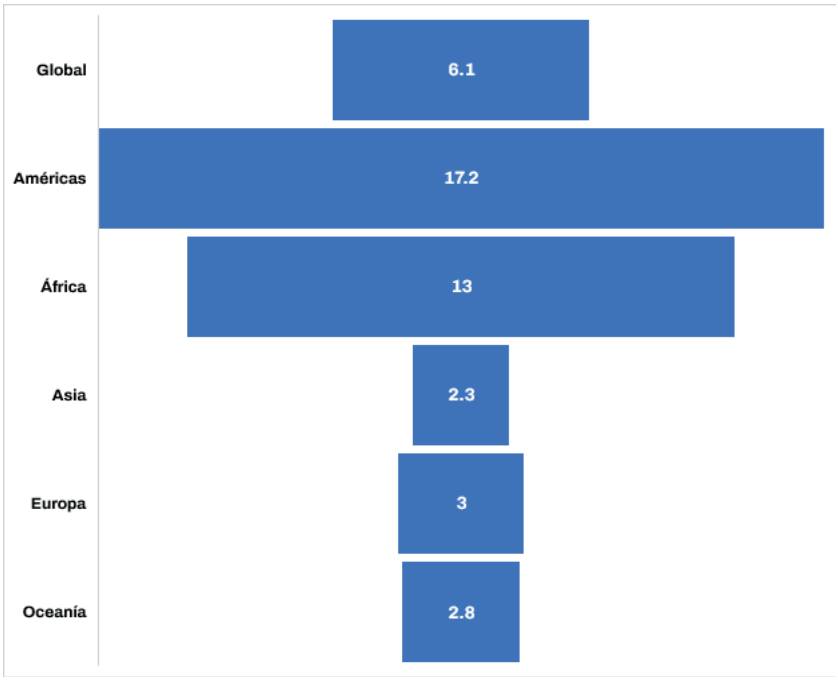
2. Experiencia comparada: el caso latinoamericano

A través de los años, las deficiencias en las acciones de salvaguarda del Estado de derecho y del imperio de la ley, junto con la seguridad y defensa ciudadana, han puesto de manifiesto la debilidad histórica de los cuerpos policiales en la región. A las fallas o falencias antes mencionadas (militarización, represión de los crímenes y delitos, corrupción y abuso policial) se sumaron desde los años 90 las amenazas de la narcoactividad y del crimen organizado, que no han dejado de crecer (Arias et al., 2012). En la actualidad, recientes hechos de violencia, corrupción e incluso violación de derechos humanos han manchado incluso a las policías de Chile, Colombia y Uruguay, las cuales habían sido consideradas como las más profesionales de América Latina. (Dammert, 2020)

Estas deficiencias en prácticamente todas las policías han reflejado que la delincuencia causa más muertos que los conflictos armados. Conforme con datos del Estudio Global de Homicidios 2019, presentado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, 2019), en 2017 se registraron en el mundo unos 464,000 asesinatos, cinco veces más que los 89,000 decesos ocurridos como consecuencia de conflictos armados durante el mismo año.

El Gráfico 1 muestra la cantidad de víctimas por homicidio intencional por cada 100,000 habitantes a escala regional al año 2017.

Gráfico 1
Cantidad de víctimas por homicidio intencional por cada 100,000 habitantes a escala regional al año 2017

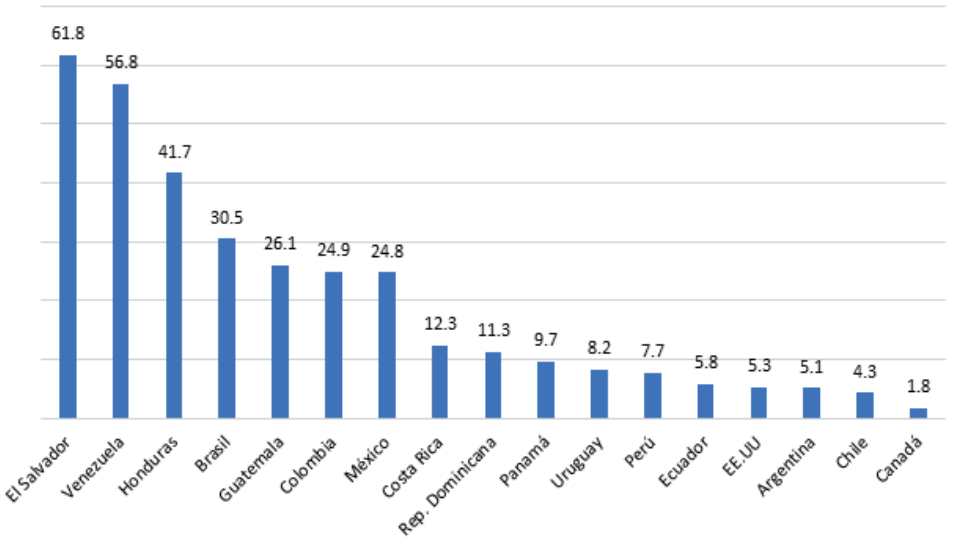


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, 2019).

Como se puede apreciar, la tasa más alta de homicidios por cada 100,000 habitantes la poseía América, donde se localizan los únicos cuatro países del mundo con tasas de homicidio de más de 40 personas por cada 100,000 habitantes: El Salvador (62.1), Venezuela (57), Jamaica (57) y Honduras (41.7).

El siguiente gráfico presenta, en general, las cifras de las naciones de América.

Gráfico 2
Cantidad de víctimas por homicidio intencional por cada 100,000 habitantes en América al año 2017



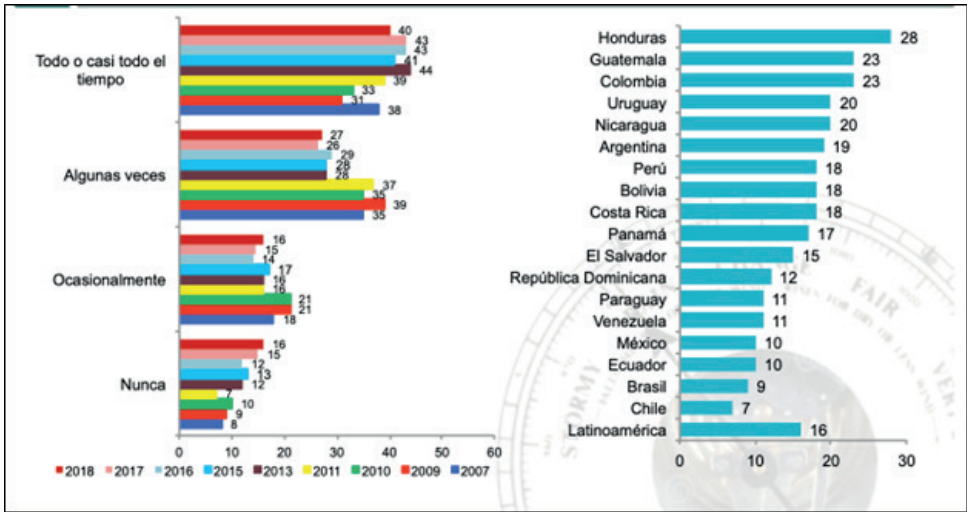
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Merino (2019) y la ONUDD (2019).

Estos datos reflejan que en América la mayoría de los países enfrenta epidemias de violencia que, según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se dan cuando la tasa de homicidios llega a 10 por cada 100,000 habitantes (ONUDD, 2019). La victimización, indicador que muestra el número de personas que reportan haber sido asaltadas, agredidas o víctimas de algún delito, aunque no necesariamente denuncian, ha sido medida por el Latinobarómetro desde 1995. Entre ese año y 2001 este indicador creció significativamente, al pasar de 29 a 43 %, para caer a 32% en 2006. Desde ese año ha fluctuado ligeramente y en 2010, era de 31 %, pasando a 36 % en 2016; esto a pesar de que cada país presentaba una realidad diferente, pues el rango iba desde 48 % en Venezuela hasta

29 % en Ecuador, colocando así la cifra de victimización dentro de los rangos históricos de la encuesta.

En 2018, el informe de Latinobarómetro recogió que el temor al delito en la región era de 40 %, un porcentaje de ciudadanos que reconoció «tener casi todo el tiempo temor a ser víctima de un delito». El Gráfico 3 ofrece en detalle todos los países de la región y su nivel de temor al delito.

Gráfico 3
Temor al delito en América Latina (2007-2018)



Fuente: Latinobarómetro (2018).

Como se puede notar, Honduras (con 28 puntos) se ubicó como el país cuya mayor cantidad de ciudadanos expresó temor al delito en toda América Latina, casi duplicando la media de la región (16). Le siguieron Guatemala y Colombia (23), y Uruguay (20); Chile (7), Brasil (9) y Ecuador (10) fueron los tres países de la región con menores tasas de temor al delito. República Dominicana, por su parte, se colocó por debajo de la media, con 12 puntos.

Ahora bien, el asunto con la seguridad ciudadana es que, aun cuando la victimización y el temor al delito han disminuido relativamente

en los últimos años, no ha ocurrido lo mismo con la percepción de inseguridad (Arias et al., 2012). Conforme con Bachelet (2016), si bien es cierto que menos ciudadanos dicen haber sido víctimas de la delincuencia, apenas uno de cada ocho declara sentirse seguro de que no va a ser víctima de un crimen o delito, mientras que la mayoría de los ciudadanos vive con el miedo diario a ser asaltados, atacados o, incluso, asesinados. Este temor generalizado ha hecho que más de la mitad de los latinoamericanos (52 %) se muestren dispuestos a sacrificar libertades para tener más orden y casi tres de cada cinco (61 %) dicen que «una mano dura no viene mal».

Según datos del informe de Latinobarómetro (2016), esta creencia de que la «mano dura» resuelve todos los problemas de inseguridad representa un rasgo profundamente arraigado en la cultura latinoamericana, el cual ha permanecido tanto en los tiempos moderados de violencia como en los peores. Consecuentemente, se ha convertido en un desafío el hecho de cambiar las percepciones para que la gente apoye políticas más preventivas no reactivas, como una policía comunitaria que se gane la confianza de la ciudadanía, con gobiernos que usen estadísticas e información de manera efectiva e implementen programas multidimensionales que han sido rigurosamente evaluados.

Asimismo, a través de los años la relación entre los indicadores de seguridad ha pasado de ser entre los niveles de temor y tasas de homicidios a niveles de temor y tasas de victimización, pues los delitos simples (como robos y atracos) han superado con creces los homicidios en muchos países de la región, haciendo que crezcan los niveles de temor y las tasas de victimización frente a cifras bajas de homicidios. Este es el caso de Argentina y Chile, por ejemplo, en donde los altos niveles de temor responden a las altas tasas de victimización (55 y 45 % respectivamente), frente a sus bajas tasas de homicidio, colocándose así entre los países con mayores índices de miedo. Por el contrario,

Brasil, con más homicidios que cualquier otro país del Cono Sur, tiene un índice de temor más bajo, lo cual lo convierte en un país con índices menores de miedo a pesar de registrar una mayor cantidad de crímenes violentos. (Costa, 2012)

En este punto, resulta pertinente anotar que al temor ciudadano prácticamente generalizado en toda la región, se suma la antes mencionada desconfianza en la policía. De acuerdo con datos de Latinobarómetro, desde 1996 alrededor de dos tercios de la población latinoamericana, entre 61 y 71 %, señaló tener poca o ninguna confianza en el cuerpo armado. Igualmente, el Foro Económico Mundial sobre Credibilidad Policial recogió que las instituciones policiales que peor se ubicaron o menos avanzaron por subregión fueron las de Venezuela, Bolivia, México, Guatemala y Paraguay; las mejores fueron las de Costa Rica, Panamá, Colombia, Brasil, Uruguay y Chile (Arias et al., 2012). Aun así, las principales quejas de la ciudadanía dentro de la institución son la corrupción, la falta de personal, la mala y poca capacitación y la escasez de recursos (Costa, 2012); todo esto ha hecho que la población tenga una percepción negativa sobre el trabajo de las policías y sobre su capacidad para combatir la delincuencia, por lo que, generalmente solo acude a ellas en casos graves y como último recurso.

Para hacer frente a esta cuestión, distintos países latinoamericanos comenzaron a hacer reformas o cambios parciales en sus políticas de seguridad y, fundamentalmente, en sus cuerpos de policía. Sin embargo, estos cambios se circunscribieron a dos aspectos meramente: 1) incremento y robustecimiento de las acciones reactivas, comúnmente a través de la denominada «mano dura» o uso desproporcionado de la fuerza, o bien mediante el aumento de la penalización de quienes transgredieran las leyes, incluidos los menores de edad; 2) vinculación con la ciudadanía mediante reflexiones en torno a cómo controlar y superar los efectos de la inseguridad pública, partiendo del principio

de que es indispensable la maduración de una cultura de respeto por la ley y apoyo a las instituciones policiales. Empero, estas políticas no lograron sus propósitos, pero sí generaron o mantuvieron otro tipo de conflictos, entre ellos una mayor desconfianza hacia las policías, razón por la cual no pudieron considerarse soluciones efectivas, coherentes y permanentes. (Arias et al., 2012)

Ciertamente, la represión, el uso excesivo de la fuerza y la «mano dura» como elementos constitutivos de una «buena policía» en la región, pusieron de manifiesto la concepción errónea de los gobiernos a la hora de reformar las policías. Realmente, una buena policía hace un uso mínimo de la fuerza, utilizándola acorde con las circunstancias y consiguiendo contener situaciones de tensión sin prácticamente tener que recurrir a la fuerza letal. Por el contrario, una mala policía hace más uso de la fuerza del que es estrictamente necesario y utiliza las armas de fuego, incluso cuando no se requiere, bien por falta de preparación o bien porque cometen ejecuciones sumarias que los llevan a los excesos (Cano, 2004). Un ejemplo de esto se da en Buenos Aires, Argentina, en donde la implementación de políticas de «mano dura» en respuesta a la demanda popular por seguridad ha sido señalada como uno de los factores empleados por la opinión pública para explicar por qué las reformas policiales en la referida provincia han fracasado. (Gorgal, 2015)

Así, el fracaso de estas acciones llevó a diversos gobiernos de la región ha concluir que más que cambios particulares a las policías basados esencialmente en el aumento del uso de la fuerza, se requerían reformas policiales integrales como principal respuesta de política pública en materia de seguridad. De esta manera, la mayoría de reformas en la región comenzó a desarrollarse desde una perspectiva sistémica e integrada que incluía generalmente programas e iniciativas dedicados a (1) prevención del crimen (educación, protección infantil y bienestar

familiar, recreación, empleo, patrullas de rutina y sensibilización de la comunidad, entre otros), (2) represión del crimen e investigación (policías con o sin uniforme, forenses criminalistas, inteligencia criminal), (3) enjuiciamiento (fiscales públicos, juzgados –incluyendo jueces y cargos administrativos, abogados para la defensa–), (4) sistema penitenciario (construcción, mantenimiento, vigilancia) y (5) rehabilitación penitenciaria y pospenitenciaria (empleo, asistencia personal y familiar, y tratamiento antidrogas, entre otros). (Dammert, 2005)

Pese a esto, estas medidas si bien es cierto que contribuyeron en principio tanto a la disminución de algunos delitos comunes como en lo concerniente al sentimiento de inseguridad de la población (ante una mayor presencia policial en las calles), no menos cierto es que no pudieron mantenerse en el tiempo, puesto que no lograron convertirse en un método eficaz para controlar el crimen, sino que fungieron como medidas para enfrentar algunas situaciones puntuales a escala local. Al mismo tiempo, se evidenció, por un lado, que las propuestas eran de difícil aplicación a las estructuras policiales, debido a la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y disminuir la forma militarizada de su accionar, siendo estas últimas dos de las principales características de las policías latinoamericanas. Por otro lado, se observaron limitantes relacionadas con la evaluación de los programas, debido a la necesidad de definir los indicadores de eficiencia y, sobre todo, en el plazo en que estos podían ser evaluados. (Dammert, 2005)

2.1. Características de las reformas policiales en la región

En las últimas décadas, la mayoría de los países latinoamericanos ha sido objeto de un clima de inseguridad ciudadana sin precedentes, protagonizado por el crecimiento constante de los índices de criminalidad, la desconfianza ciudadana hacia las policías, el desarrollo de prácticas corruptas y el uso excesivo de la fuerza, lo cual ha hecho que las reformas policiales se hayan convertido en la principal respuesta de política pública en materia de seguridad en la región. Esencialmente, la expectativa de los gobiernos se basó en la posibilidad de que una policía más eficiente y efectiva podría resolver el problema de la inseguridad definitivamente. (Cano, 2004)

Ahora bien, la historia de las reformas en esta materia ha demostrado que estas no pueden, por sí solas, lograr el proceso requerido para alcanzar los niveles de prevención y control de la violencia y la delincuencia en un determinado Estado. En consecuencia, las reformas basadas en políticas de «mano dura», o sea, acciones represivas y operaciones reactivas (como sucede en la mayoría de los países de la región), resultan en nuevas formas de violencia y en una mayor cantidad de apresados. Este proceso posee, entre sus efectos negativos, el colapso del sistema judicial y del sistema penitenciario, así como el «olvido» de aspectos centrales como la rehabilitación, lo que se traduce en ineficiencia, injusticia, corrupción y abuso, pues las prisiones sobrepobladas y con infraestructura precaria, se convierten en ambientes violentos y peligrosos, llegando a convertirse en escuelas del delito. (Dammert, 2005)

El principal problema radica en que, a escala regional la mayoría de las reformas policiales se configura mediante programas que representan cambios parciales, no integrales, como se requiere tanto en la

doctrina como en la gestión policial. Por consiguiente, las reformas se han estructurado, fundamentalmente, en torno a esfuerzos graduales por reorganizar a la policía, purgar a los oficiales corruptos, mejorar el reclutamiento y formación, aumentar la vigilancia y la participación de la ciudadanía. Aun así, el aumento sostenido de las tasas de crímenes y delitos ante la ineficacia del accionar policial mostró la necesidad de cambios profundos en su doctrina y gestión, produciéndose cuatro procesos importantes en las últimas décadas: (1) la creación de nuevas instituciones policiales en aquellos países que sufrieron guerras civiles, como El Salvador; (2) las reformas parciales ocurridas en naciones como Argentina y Colombia; (3) las iniciativas de policía comunitaria observadas en Chile, Guatemala y Brasil; (4) las iniciativas innovadoras desarrolladas por diversas instituciones en la región. (Dammert, 2005)

Entre ellos, el acercamiento a la ciudadanía destaca como aspecto presente en las reformas policiales de los últimos años, dado que la relación con la comunidad se ha convertido en uno de los elementos centrales de cualquier estrategia de prevención y control del delito en la mayoría de las naciones latinoamericanas. De esta forma, una cantidad significativa de instituciones policiales en la región ha adoptado un discurso que pone énfasis en la importancia de la colaboración con la comunidad, incluyendo iniciativas como grupos vecinales de vigilancia, asistencia a miembros de la institución en la zona, generación de financiamiento para las policías locales y participación en proyectos de prevención. No obstante, paralelamente resalta la necesidad de una estrecha colaboración entre la policía y el sector privado, concretamente a partir de un esfuerzo conjunto de asociaciones de empresarios, instituciones académicas y empresas de comunicación, buscando contribuir en la mejora de la eficiencia y eficacia policial, así como también en los procesos de seguimiento y control de las labores policiales. De esta

manera, los intereses privados aunados a centros de investigación en el tema, junto con la vinculación de la comunidad, pueden generar mecanismos de inversión en programas de participación ciudadana, y de mejora de la eficacia y transparencia de las acciones policiales, entre otros. (Cano, 2004, Dammert, 2005)

Ante este esquema, se han configurado varios enfoques o visiones sobre las reformas policiales. Por ejemplo, la «visión normativa» de la reforma policial centra los cambios en la reformulación de las leyes y normas que regulan la seguridad pública y particularmente, las que establecen la organización y el funcionamiento de la institución, con la ilusión de que tales cambios desencadenarán, per se, en un proceso de reestructuración. La «visión organizacional», por su parte, se circunscribe al rediseño institucional y cambio organizativo de aspectos formales, en particular, los referidos a dos cuestiones básicas: 1) la que la limita a la redefinición de las bases curriculares y los sistemas pedagógicos de las escuelas policiales; 2) la perspectiva descentralista que la limita al traspaso de unidades y personal a los gobiernos locales sin un proceso de reconversión funcional tendente a conformar unidades y prácticas policiales adecuadas a dicha descentralización y al policiamiento local. Por último, la «visión comunitarista» posiciona y proyecta la participación ciudadana en asuntos locales de seguridad y específicamente, en el control del desempeño policial como una instancia que puede llevar a cambios institucionales y a prácticas policiales más eficientes y ajustadas a la legalidad. (Arias et al., 2012)

En cualquier caso, las reformas policiales en América Latina si bien es cierto que han contemplado iniciativas útiles y atinadas, no menos cierto es que, en la mayoría de las ocasiones estas se han producido en medio de contiendas políticas o presión social, lo que ha hecho que no sean procesos integrales, sino parciales y, sobre todo, que no representen un solución definitiva a la problemática, sino

solo a algunas áreas de esta, en el mejor de los casos. A diferencia de otras políticas públicas que enfrentan procesos de modernización e incluso de reforma basadas en un diseño y planificación de mediano y largo plazo, las transformaciones policiales en la región han estado principalmente vinculadas a escándalos mediáticos; es decir, se trata de respuestas políticas que usualmente no cuentan con estudios o diagnósticos ni planes de implementación predeterminados, sino que se estructuran simplemente en torno a procesos de destituciones o «limpiezas» institucionales y aumento de las medidas represivas. Las principales muestras de esto son la Policía Nacional de Honduras y la Policía Militar de Brasil, cuyos hechos recientes de corrupción y violencia han sido las principales motivaciones de sus reformas policiales en los últimos años[2] (Dammert, 2020). Lo mismo se ha observado en República Dominicana.

Finalmente, reformar una organización compleja como la policía requiere de un compromiso gubernamental serio y una administración sólida, pero al igual que en otras regiones, en América Latina la administración policial suele ser débil, esencialmente por el gran reto que supone adaptar instituciones cerradas y originariamente militarizadas a una sociedad democrática y necesitada de acciones preventivas no reactivas. (Ungar, 2011)

Para hacerle frente a todos estos desafíos y/o deficiencias, muchos países latinoamericanos han impulsado reformas caracterizadas por aumentos importantes en sus aparatos policiales, así como cambios en las estructuras organizativas y en los lineamientos de doctrina de la institución policial. Estos procesos son el resultado de un periplo

2. Por el contrario, en Uruguay se generó en la última década un proceso de transformación institucional basada en un proceso planificado con apoyo interno y externo –especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo–, que tuvo impactos importantes no solo en la orgánica institucional, sino también en los niveles de eficiencia de sus principales iniciativas. (Dammert, 2020)

histórico iniciado en el siglo XIX y reproducido a lo largo de todo el siglo XX, períodos durante los cuales estas instituciones fueron subsumidas en el sistema de seguridad nacional. En particular, fueron reforzadas en el curso de las últimas dictaduras y conflictos armados internos, cuyos legados aún permean las instituciones policiales de muchas naciones en la región. Así, en general las reformas policiales en cuestión han estado destinadas a desarrollar políticas y medidas a corto plazo para mostrar resultados visibles que no necesariamente previenen ni acaban con los problemas de inseguridad. (Casas et al., 2018)

2.2. Experiencias de buenas prácticas

En términos generales, las fallas, deficiencias y el fracaso como tal de las reformas policiales en una cantidad significativa de países ha empañado los aspectos positivos de estos procesos, los cuales, si por un lado no han logrado su cometido en muchos casos, sí han conseguido, por otro lado, importantes avances en esta materia, siendo algunos de sus principales logros el reconocimiento de la necesidad de cambio en las instituciones policiales, la disminución del uso ilegal de la fuerza, su desmilitarización y paralela profesionalización, y el reconocimiento desde la propia policía de la necesidad de establecer mecanismos de colaboración con la ciudadanía, entre otros (Dammert, 2005). En este contexto, a escala mundial comúnmente se intenta identificar cuáles son los casos paradigmáticos o modelos de policía exitosa a partir de sus experiencias destacables, buenas prácticas y aspectos positivos. Ciertamente, en los diferentes continentes existen países con policías cuyas prácticas son remarcables, algunas a escala nacional, otras a escala local o provincial.

En América del Norte resalta el caso de la Policía Montada de Canadá, cuyos principales aspectos positivos son una estructura sólida,

financiamiento suficiente, autonomía política y apoyo de la ciudadanía. Entre sus prácticas destacables se encuentran la investigación y evaluación de las acciones implementadas (para determinar qué funciona y que no), se realiza a través de un sistema de encuestas y entrevistas a los ciudadanos y mediante el fomento entre sus oficiales de la resolución de conflictos como una de sus actividades prioritarias. En la ciudad de Halifax, se realizó en 1985 una división territorial de las competencias policíacas en distritos, a fin de patrullar de manera constante las zonas más vulnerables. En el caso de la ciudad de Victoria, en adición a la reorganización de su territorio impulsaron un programa de vigilancia ciudadana contra el crimen, a través del cual se capacitó a voluntarios, se les dividió en equipos y se les asignaron áreas específicas de supervisión. (PCC, 2013)

En Europa, algunas técnicas de las principales policías también han girado en torno a la división de los territorios y la mejora de la relación con la comunidad, las cuales sobresalen primordialmente por sus bajos niveles de corrupción y eficiencia. En este sentido, destacan las fuerzas policiales de Finlandia, Dinamarca, Austria, Alemania e Inglaterra. Finlandia llama la atención por lo reducido de su cuerpo policial: 149 policías por cada 100,000 habitantes, lo cual la ubica por debajo de la media global, que es 347. Empero, esta nación sobresale por la legitimidad y efectividad de su policía, que registró una de las tasas más bajas de corrupción a escala mundial; según la encuesta de Gallup, el 82 % de los finlandeses confía en su policía. De manera similar, Dinamarca, que también posee un cuerpo policial reducido (192 policías por cada 100,000 habitantes), obtuvo la mejor puntuación en cuanto a efectividad; conforme con el indicador de control de la corrupción del Banco Mundial, las policías danesas tienen el nivel más bajo de corrupción en el mundo y el tercer nivel más bajo de sobornos pagados a la policía. (Espinosa, 2020)

En Austria, la fuerza policial está compuesta por 328 policías por cada 100,000 habitantes y a pesar de que la tasa de sobornos a la policía fue alta (especialmente en términos comparativos), según la encuesta de Gallup los austríacos reportaron altos niveles de confianza en sus agentes (86 %). Esta confianza en la policía está respaldada por un fuerte respeto por la institución, por el debido proceso y los derechos del acusado. Alemania, el país con la mayor población entre los europeos mencionados, presentó muy bajos niveles de corrupción en sus fuerzas de seguridad, ya que, según la encuesta de Gallup, el 82 % de los alemanes reconoció confiar en su policía (Espinosa, 2020). Por último, la Policía Metropolitana de Londres (Reino Unido) despunta, pues desde la entrada en vigencia de la legislación de 1994, esta realizó una reorganización de sus territorios e impulsó políticas de mejora de la relación con la comunidad, fundamentalmente a través de reuniones públicas y programas de contacto comunitario. En concreto, la policía londinense descentralizó su área de operación en ocho distritos supervisados por un asistente del comisionado, dividiendo cada distrito en subáreas (vigiladas por comandantes en jefe) y a cada una de ellas en sectores (dirigidas por superintendentes), a la vez que promovió la creación de comités consultivos de la policía (conformados por ciudadanos, policías y representantes del Parlamento y otras agencias burocráticas) para, a través de ellos, solicitar y analizar información sobre los problemas de la comunidad, discutir los métodos para combatirlos y desarrollar programas a largo plazo.[3] (PCC, 2013)

3. Asimismo, las instituciones policiales británicas decidieron mantener un uniforme con una «imagen suave», poco agresiva, a fin de no resultar intimidantes para las personas y poder fortalecer así la interacción con los ciudadanos. Otra de las medidas creativas que implementó fue el intercambio temporal de funciones entre policías y maestros, a fin de promover un mayor entendimiento entre ambos oficios y mejorar la conexión entre policías y jóvenes estudiantes, con el apoyo de sus maestros. (PCC, 2013)

En América Latina, si bien es cierto que es la región con la tasa más baja de confianza en la policía, no menos cierto es que aun así existen experiencias y/o acciones consideradas como buenas prácticas dentro de los cuerpos policiales de algunas naciones, especialmente de Argentina, Chile y Perú. En Argentina, la Policía de la provincia de Buenos Aires (que comprende más de un tercio de la población nacional) representa una de las policías peor evaluadas del país, siendo históricamente reconocida por los altos niveles de violencia rutinaria y sistemática violación de los derechos humanos. Sin embargo, a partir de la aprobación de la Ley de Emergencia Policial, núm. 11,880, se modificó la estructura de la policía y se impuso que todos sus integrantes fueran puestos a prueba por el plazo de un año, durante el cual se analizaría su conducta y, en caso de comprobarse irregularidades, se les separaría de la institución mediante un despido deshonroso. Del mismo modo, se dispuso la intervención de la Policía a efectos de su reorganización y se estableció un plazo de noventa días para la ejecución de dicha acción. A raíz de esto, se destituyó a toda la plana supervisora de la fuerza policial, se desmantelaron las líneas de mando y se ordenó el retiro de más de 300 comisarios generales y comisarios mayores.[4] (Dammert, 2005)

En el caso de Chile, esta nación destaca a escala regional, pues su policía preventiva de carácter militarizado, denominada «Carabineros», logró posicionarse con éxito entre la comunidad, principalmente por su buena disciplina y su vinculación prácticamente nula con actos de corrupción. A pesar de esto, en respuesta al incremento de los robos

4. Algo similar ocurrió en Colombia, donde una reforma policial condujo a una purga de más de 7,000 funcionarios policiales de todos los rangos de la institución, la modificación de la estructura y la cultura institucional y el desarrollo de una perspectiva gerencial basada en la planificación estratégica que permitía espacios de libertad y cierta autonomía a los jefes regionales, los cuales teóricamente podrían diseñar e implementar iniciativas focalizadas de control y prevención. (Dammert, 2005)

con violencia sobre todo en las áreas urbanas en años recientes, los Carabineros pusieron en marcha una serie de cambios institucionales; así surgió el «Plan Cuadrante», el cual fue diseñado para fortalecer los vínculos entre la comunidad y la institución policial a través de un programa de vigilancia que, por un lado, garantizaría efectivamente a la población la seguridad y buena convivencia, y por otro, permitiría a la policía identificar y solucionar los principales problemas de la sociedad. Por ello, este plan buscó incrementar la presencia policial en las calles del área metropolitana mediante el patrullaje en zonas denominadas «cuadrantes», subdividiendo el territorio jurisdiccional de cada comisaria (unidad policial al mando de un oficial mayor) en sectores a los que se distribuyeron recursos humanos y se les dotó del equipamiento necesario para enfrentar los problemas de inseguridad de cada región.[5, 6] (PPC, 2013)

Adicionalmente, el Gobierno chileno promovió la implementación de otros procesos de vinculación con la comunidad, como fue la organización de los llamados «Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana», encargados de llevar a cabo actividades como el patrullaje ciudadano

5. Para que el patrullaje preventivo resultase efectivo en cada cuadrante, se debía contar con información precisa sobre sus características geográficas, densidad poblacional, actividades económicas y sociales, incidencia delictiva, número de procedimientos policiales que debían efectuarse, etcétera. La responsabilidad de la gestión de un cuadrante fue asignada a los carabineros bajo las figuras de delegados y subdelegados, quienes debían dar solución a los problemas que los habitantes manifestasen. Estos delegados, seleccionados de acuerdo con criterios preestablecidos, recibieron capacitación especial en materia de relaciones comunitarias, atención al público y resolución de conflictos. Además, se decidió llevar a cabo, cada tres meses, reuniones comunitarias en las que participen dirigentes vecinales y autoridades del sector, con la intención de rendir cuentas de sus actividades más destacadas. De esta manera, el carabinero establecería una comunicación honesta y transparente con los vecinos y se consolidaría como una autoridad humana y accesible. (PPC, 2013)
6. En Sao Paulo, Brasil, la policía escogió inicialmente 41 zonas de la región donde fomentó el patrullaje preventivo, el establecimiento de cuarteles móviles en ciertos barrios, esfuerzos para preservar la seguridad en las escuelas y programas para prevenir el consumo de drogas. De manera paralela se establecieron consejos comunitarios de seguridad, formados por personas provenientes de un mismo distrito policial que se reunían para discutir problemas de seguridad pública y proponer soluciones, en conjunto con la policía. (PPC, 2013)

de calles, organización de talleres deportivos para jóvenes, mejoras en el alumbrado público y en el sistema de recolección de basura, entre otros. En este mismo orden, el Gobierno también lanzó el «Plan Comuna Segura–Compromiso 100», cuyo objetivo primordial fue institucionalizar la participación ciudadana en la prevención del delito; para esto, se propuso la creación de consejos de seguridad en las municipalidades que fueron identificadas como vulnerables por sus elevados niveles de violencia, criminalidad y pobreza. Cada consejo fue conformado por el alcalde, un representante de Carabineros, un representante de la Policía de Investigaciones y delegados de otras organizaciones comunales. (PPC, 2013)

En Perú, los problemas generalizados de inseguridad resultaron en cambios en la estructura y doctrina policial, incluyendo la recuperación de las labores propias de una policía preventiva, así como la regulación de los servicios locales y privados de seguridad. De este modo, tras un consenso ciudadano y político, se aprobó la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y se produjo un cambio en la relación entre la policía y la ciudadanía, cuya principal finalidad era involucrarlas en la prevención y el control de la delincuencia a escala local, modificando la infraestructura de las comisarías y creando así espacios en los que se pudiera brindar mayor atención a los denunciantes. De igual forma, involucró un cambio en la estructura de la institución, fundamentalmente a través de la creación de las divisiones de seguridad ciudadana en cada región y por medio de mejoras en la organización de las comisarías y la simplificación de sus trámites administrativos, aspectos que representaron importantes esfuerzos para hacer más eficiente la labor policial y reducir los índices de inseguridad y de delito. (Dammert, 2005)

En Asia fue sobresaliente el caso de la Policía Nacional de Japón, que logró resultados significativos a partir de la adopción de *gonin–gumis*, grupos de cinco personas de ciertas áreas cuyo trabajo

era ayudar a resolver, junto con la policía, los problemas de una comunidad en particular. Asimismo, otro mecanismo que mostró efectividad fue el *koban*, montaje de una caseta en las esquinas de las principales calles de las grandes ciudades japonesas, compuestas usualmente por tres espacios (una recepción, un área de trabajo y un baño) y ocupada por entre uno y tres oficiales, quienes trabajaban en turnos de 24 a 48 horas. Los oficiales fueron asignados a áreas geográficas específicas alrededor del *koban* y recibieron como encargo la vigilancia y protección de todas las casas y negocios en esa zona. El número promedio de habitantes bajo la responsabilidad de un *koban*[7] rondaba los 12,000, por lo que en áreas con alta densidad poblacional se podía instalar este tipo de casetas en prácticamente cada esquina. La supervisión era externa y estaba a cargo de los ciudadanos a través de la Comisión Nacional de Seguridad Pública, la cual, para desarrollar bien su trabajo, actuaba a través de comisarías locales que vigilaban las labores realizadas en las localidades con koban. (PCC, 2013)

En resumidas cuentas, entre las principales acciones o actividades de los modelos policiales considerados exitosos alrededor del mundo se encuentran: (1) la reorganización o división del territorio en áreas reducidas y responsabilización de agentes policiales en cada zona; (2) el acercamiento, participación y vinculación con la comunidad; (3) la evaluación completa de los agentes de la institución y destitución inmediata ante la identificación de irregularidades en su actuación o denuncias en su contra.

7. Además de fungir como una estación de policía descentralizada, el *koban* también funciona como un medio para coordinar la calidad de vida de la comunidad. Las funciones que les fueron asignadas abarcan actividades como: brindar información de la zona, visitar a los ancianos y a las personas con poca movilidad e incluso prestar dinero para completar los pasajes de camión. En este sentido, quizás la diferencia más notoria de Japón con la mayoría del resto de los países recaiga en su cultura. En ella, los ciudadanos no solo cooperan con la policía, sino que le brindan un trato de gran respeto, tanto por ser una figura de autoridad como por el auxilio y la mediación que representa. (PPC, 2013)

2.3. Cuerpos policiales

A través de la historia los cuerpos policiales han presentado tres etapas de evolución, tanto en Europa y América del Norte como en América Latina. En la primera etapa las policías originales de la época colonial y del siglo XIX fueron mayormente controladas por oficiales municipales; la segunda etapa se caracterizó por el auge de la tecnología y la formación de Estados centralizados en el siglo XX, en la que la mayoría de las fuerzas policiales fueron transferidas al control nacional, siendo así dotadas de equipamiento e inteligencia, aspectos que maximizaron la eficiencia y proporcionaron respuestas más inmediatas; sin embargo, estos avances produjeron al mismo tiempo un distanciamiento entre la policía y la comunidad que debilitó la cooperación ciudadana y aumentó los niveles de percepción de inseguridad. Esto sentó las bases para la tercera etapa, configurada principalmente por policías comunitarias, las cuales devolvieron los oficiales a las calles y permitieron la creación de programas que pudieran enfrentar las causas de la criminalidad y disminuir los niveles de inseguridad. (Ungar, 2011)

No obstante, el autoritarismo obstruyó esta tercera etapa en América Latina, porque la policía era utilizada por los gobiernos militares para amedrentar la población y controlar la vida política más que para controlar el crimen y la violencia. Posteriormente, la transición a la democracia en los años 80 cambió el personal, la estructura y las leyes policiales, pero sin eliminar el modelo profesional y la base autoritaria. De ahí que las acciones policiales continuaron siendo rígidas y las políticas criminales centradas en repuestas verticales, impidiendo así que las policías pudieran adaptarse a los cambios democráticos profundos que sufrió América Latina en la década de los 90. Igualmente, el aumento de las movilizaciones, el empoderamiento ciudadano y el incremento de

los niveles educativos disminuyó la tolerancia de la población hacia las acciones abusivas e inefectivas de las fuerzas policiales. Esto produjo la formulación de diversas reformas policiales que, aunque diferentes en cada país, generalmente se enfocaron en cinco áreas: (1) reorganización estructural, (2) apoyo profesional, (3) mecanismos de control, (4) cambios legales y (5) policía comunitaria. (Ungar, 2011)

Ahora bien, en el marco de estas reformas y ante la gran variedad de funciones, actividades y acciones que recaen sobre los cuerpos policiales, en diferentes países se ha decidido conformar una o varias policías adicionales, a los fines de descentralizar la institución. Conforme con Casas et al. (2018) y Salas Oroño (2021), en los países de América Latina existe una variedad de instituciones policiales que pueden clasificarse según su marco de acción:

1) **Cuerpos policiales nacionales:** Corresponden a aquellos países que tienen un único cuerpo policial, entre los cuales resaltan los casos de la Policía Nacional de Colombia, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Igualmente, destaca entre estos Chile, que tiene dos instituciones policiales con cobertura nacional, la Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación criminal, y Carabineros de Chile, encargados de la prevención y control del orden público. Otros países que también tienen este tipo de policía como fuerza principal (al margen de que puedan tener otros cuerpos con competencias importantes en el territorio), son Bolivia, Paraguay, Perú y Ecuador.[8]

8. En Argentina existe este tipo de cuerpo, pero no es principal; en Brasil, este es un cuerpo policial pequeño, pues existe cierta correlación entre sistemas políticos unitarios y este tipo de fuerza policial. (Casas et al., 2018)

2) **Cuerpos policiales regionales:** Conciernen a unidades propias de gobiernos provinciales, cantonales o estatales, muy vinculadas con el federalismo de los sistemas políticos, es decir, son la derivación natural de sistemas políticos federales, como en México, Brasil y Argentina. En el caso de Argentina, existen dos niveles, las policías de jurisdicción federal y las pertenecientes a cada una de las 23 provincias. En México está la Guardia Nacional al igual que la policía municipal y estatal; el tradicional problema de estos sistemas es la falta de coordinación.[9]

3) **Cuerpos policiales locales/policías municipales:** Se trata de aquellas fuerzas policiales pertenecientes a determinados municipios; estas pueden coexistir (como de hecho lo hacen) con los otros dos tipos de policías (nacionales o regionales). No obstante, hay diversos subtipos de policías municipales con diversos grados de autoridad y acción, entre las cuales se encuentran aquellas vinculadas exclusivamente a investigaciones judiciales, por un lado y, a la persecución de determinados delitos, por otro. Este es el caso de la Policía Judicial de Córdoba, en Argentina, que se dedica únicamente a las investigaciones judiciales y la policía perteneciente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los crímenes y delitos. Este tipo de modelo policial local o municipal ha crecido en razón de que hay una tendencia creciente a una mayor descentralización de la seguridad en la región; lo mismo ocurre en México, en donde desde hace años se encuentran en un proceso que

9. Otro problema es el empoderamiento de determinados cuerpos regionales cuando hay una provincia/estado con un peso desproporcionado; por ejemplo, la Policía de la provincia de Buenos Aires o las policías (militares) de San Pablo o Río de Janeiro. (Salas Oroño, 2021)

combina una municipalización, estatalización y federalización de su policía; partiendo de un umbral de mucha fragmentación (y descrédito) de la administración de la seguridad pública).[10]

Al margen de esto, la región posee distintos tipos de cuerpos policiales y en la mayoría de los casos se configuran con ciertas particularidades a pesar de sus similitudes. A continuación, la Tabla 1 presenta el nombre, carácter civil o militar y dependencia de las fuerzas policiales de los diversos países latinoamericanos.

Tabla 1
Tipos de policías en América Latina según su carácter y dependencia

País	Nombre	Carácter	Dependencia
Argentina	Policía Federal (PFA)	Civil	Ministerio de Seguridad
	Policía Aeronáutica	Civil	
	Gendarmería Nacional	Militar	
	Prefectura Nacional	Civil	
	Policías Provinciales	Civil	
Bolivia	Policía Nacional		Ministerio de Gobierno
Brasil	Policía Federal	Civil	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
	Policía Ferroviaria Federal	Civil	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
	Policía Militar	Militar	Gobernadores
	Policía Civil	Civil	Delegancia
Chile	Carabineros	Militar	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
	Policía de Investigaciones	Civil	
	Gendarmería Nacional	Civil	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

10. Ahora bien, es importante distinguir, para el caso, países con policías municipales (Argentina, Ecuador, Brasil, Uruguay, Paraguay –con competencias específicas– y Perú) de los países con predominancia de policías nacionales. En Chile, los cuerpos de seguridad ciudadana municipal son muy limitados y con competencias subsidiarias; en Colombia, la Policía Municipal son unidades de la Policía Nacional. (Casas et al., 2018; Salas Oroño, 2021)

Tabla 1
Tipos de policías en América Latina según su carácter y dependencia

País	Nombre	Carácter	Dependencia
Colombia	Policía Nacional	Civil	Ministerio de Defensa
Costa Rica	Fuerza Pública Guardia Civil Guardia Rural Guardacostas Vigilancia Aérea Control de Drogas	Civil	Ministerio de Seguridad Pública
	Policía de Migración y Extranjería		Ministerio de Gobernación y Policía
	Policía Penitenciaria		Ministerio de Justicia y Paz
	Policía de Tránsito		Ministerio de Obras Públicas y Transporte
	Policía de Control Fiscal		Ministerio de Hacienda
Cuba	Policía Nacional Revolucionaria	Civil	Ministerio del Interior
Ecuador	Policía Nacional de Ecuador	Militar	Ministerio del Interior
El Salvador	Policía Nacional Civil de El Salvador	Civil	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
Guatemala	Policía Nacional Civil	Civil	Ministerio de Gobernación
Haití	Policía Nacional de Haití	Civil	Gabinete ministerial
Honduras	Policía Nacional de Honduras	Civil	Secretaría de Seguridad
	Policía Militar del Orden Público	Militar	Fuerzas Armadas de Honduras
México	Policías Federales	Civil	Secretaría de Gobernación
	Policía Federal Ministerial		Procuraduría General de la República
	Policías Estatales		Depende directamente del gobierno de cada Estado
	Policías Municipales		Secretarías o Dirección de Seguridad Pública Municipal
Nicaragua	Policía Nacional de Nicaragua	Civil	Ministerio de Gobernación

Tabla 1
Tipos de policías en América Latina según su carácter y dependencia

País	Nombre	Carácter	Dependencia
Panamá	Policía Nacional	Civil	Ministerio de Seguridad Pública
Paraguay	Policía Nacional	Civil	Ministerio del Interior
Perú	Policía Nacional de Perú	Civil	Ministerio del Interior
República Dominicana	Policía Nacional	Civil	Ministerio de Interior y Policía
Uruguay	Policía Nacional de Uruguay	Civil	Ministerio del Interior
Venezuela	Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana	Civil	Ministerio del Poder para Relaciones Interiores, Justicia y Paz

Fuente: Casas et al. (2018, 9).

Como se puede apreciar, en la región predominan los cuerpos policiales nacionales, seguidos por aquellas fuerzas especializadas en áreas específicas y por las policías federales y municipales o locales. En cuanto a su carácter, la mayoría es civil, en tanto que la dependencia es en el Ministerio del Interior (bajo sus distintas denominaciones).

En lo concerniente al número de agentes policiales, aunque hay marcadas diferencias por país, el promedio en la región es de un oficial por cada 300-400 personas, frente a ciudades como Nueva York, que poseen un oficial por cada 200 personas; por ende, en la mayoría de las naciones se ha producido una demanda constante de aumento de efectivos policiales (Ungar, 2011). La ONU recomienda 2.8 policías por cada 1,000 habitantes y aunque existen diferencias por país, el promedio en América Latina es de 3.7 policías por cada 1,000 personas, cercano a la práctica internacional. Esta cifra supera la de naciones desarrolladas como Estados Unidos, Canadá y los países nórdicos (Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca), todos los cuales presentan cifras que oscilan entre 1.5 y 2.2 efectivos por cada 1,000 habitantes; aunque es menor a la de los países europeos mediterráneos (España,

Portugal, Italia, Grecia), todos con cifras superiores a cuatro oficiales por cada 1,000 habitantes. (Casas et al., 2018)

En este punto es preciso indicar que estudios comparativos de ciudades estadounidenses no han mostrado una correlación entre el número de policías y menores tasas de crímenes y violencia. Asimismo, el aumento del número de agentes sin ser parte de una reforma integral y sin la confianza de la ciudadanía no se ha traducido en mayores niveles seguridad; de hecho, en algunos países latinoamericanos el bajo porcentaje de policías activos refleja comúnmente una mala administración de personal y no su carencia, puesto que, en muchos casos una cantidad significativa de agentes es asignada a labores diferentes a las requeridas y consecuentemente, estos no pueden ser contados como oficiales activos. Así, la presencia policial a menudo se ve reducida por el uso de oficiales para asuntos particulares, como guardaespaldas para políticos o instalaciones estatales, entre otros. (Ungar, 2011)

En ese sentido, República Dominicana representa uno de los casos más paradigmáticos, dado que, en octubre de 2021, el ministro de interior y policía, Jesús -Chu- Vásquez, sostuvo que solo el 30 % de los 39,000 agentes policiales que posee la institución realiza labores de lucha contra la delincuencia y el crimen, haciendo alusión a que el restante 70 % se encuentra dedicado a otras cuestiones (*El Nuevo Diario*, 2021). En el año 2017, se produjo un escándalo en torno al entonces jefe de la policía, Nelson Peguero Paredes, a quien se acusó de tener unos 132 agentes solo para su custodia y su familia (cada uno de sus hijos poseía cuatro agentes a su servicio).[11] Esta cuestión

11. Esa cantidad de agentes transgrede las disposiciones de la ley orgánica de la Policía Nacional, cuyo artículo 96 (capítulo VI) establece que el número de agentes designados para los altos funcionarios del Estado no podrá ser más de cuatro. El párrafo I del mismo artículo aclara que el número mínimo y máximo de agentes asignados a cada funcionario será establecido en el *Reglamento sobre la Designación de Agentes para Protección y*

fue ampliamente rechazada por la ciudadanía, al deplorar que en un momento en el que la población estaba demandando mayores niveles de seguridad, más de un centenar de agentes se dedicaba a cuidar al director policial. (Adames, 2017)

En este mismo orden de ideas, otro aspecto que genera deficiencias en las policías latinoamericanas son los procesos de promoción interna, los cuales suelen ser menos importantes que cuestiones menos objetivas, como la opinión de los superiores. Los vínculos políticos o familiares, en lugar del mérito como medios para la promoción, suelen generar resentimiento, ya que estas prácticas en la carrera policial afectan la conformación y sustentabilidad de la policía, toda vez que limitan la capacidad de los oficiales para identificar las causas de la criminalidad, adaptarse a condiciones cambiantes y desarrollar nuevas formas de enfrentar los delitos. (Ungar, 2011).

Ante estas cuestiones, los gobiernos de diferentes naciones han preferido crear otras policías (como se puede notar en la Tabla 1), en lugar de aumentar su cuerpo policial único, lo que denota la búsqueda de algunos países de la región por descentralizar la seguridad. Aun así, en los países donde existen distintas fuerzas policiales comúnmente se han observado tensiones interinstitucionales ante acciones específicas en la lucha contra la delincuencia y el crimen, así como también descoordinación y problemas de mando, sobre todo cuando los grupos armados que intervienen pertenecen a ministerios diferentes.[12] Esto

Custodia, observando el grado de responsabilidad de la persona que se pretende resguardar o proteger. El párrafo II subraya que la cantidad de agentes asignados podrá variar los expresidentes y exvicepresidentes de la República, los presidentes de las cámaras legislativas, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el presidente del Tribunal Constitucional, el presidente del Tribunal Superior Electoral, el presidente de la Junta Central Electoral, el procurador general de la República y el ministro de interior y policía; sin embargo, esta excepción no incluye al director de la Policía Nacional.

12. El caso costarricense ejemplifica esta situación: Las fuerzas de seguridad en Costa Rica trabajan con cinco ministerios nacionales además del poder judicial y los gobiernos municipales. Esta amplitud de afiliaciones multiplica las complicaciones para el diseño y desarrollo de acciones y políticas de seguridad. (Ungar, 2011)

así, pues, históricamente, la estructura funcional de todos esos cuerpos ha sido muy centralizada, jerarquizada y militarizada, lo que los ha sobrecargado de funciones y tareas administrativas, dificultando así la comunicación entre los mandos y haciéndolas muy burocratizadas e ineficientes.[13] (Arias et al., 2012)

A pesar de esto, existen países en donde los distintos tipos de policías o cuerpos de seguridad funcionan con cierta eficiencia y limitadas tensiones, mostrando un accionar que se ha mantenido a través de los años. Este es el caso de México en América Latina y España en Europa. En el caso de México, el modelo nacional de policía está compuesto por: (1) la Guardia Nacional, (2) la Policía Estatal y (3) la Policía Municipal. En términos de funciones, la Guardia Nacional custodia las fronteras, puertos e instalaciones estratégicas, mientras que la Policía Estatal se encarga de la investigación y análisis, y la Policía Municipal es la encargada de la prevención del delito. De esta manera, el sistema policial mexicano está orientado a producir el fortalecimiento de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional, a los fines de prevenir el delito, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza de los ciudadanos en los cuerpos policiales. (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2021)

A partir de este esquema, en México se configuran seis tipos policíacos (Benítez Manaut, 2015):

- **Modelo 1.** Militarización directa de los cuerpos de seguridad pública, mandos, comandantes y efectivos. Este se basa en la «contención del delito», empleando la fuerza estratégica del

13. En naciones como Brasil y Honduras, la investigación de delitos es tarea de las policías judiciales, mientras que las labores de prevención son asumidas por una policía distinta; en Perú y en buena parte de las provincias de Argentina, la investigación y la prevención están a cargo de un solo cuerpo. (Arias et al., 2012)

Estado; implica el despliegue de efectivos militares en estados con altos niveles de presencia del crimen organizado.

- **Modelo 2.** Profesionalización de la seguridad pública a través de la Policía Federal, o sea, militarización y/o profesionalización a nivel de doctrina policíaca y educativa, con mandos policiacos y/o militares. Los efectivos serian policías civiles, pero semi-militarizados en doctrina y entrenamiento, desarrollando mandos únicos (o mixtos) estatales, e incluso municipales, también militares, sobre todo en ciudades muy pobladas.
- **Modelo 3.** Profesionalización basada en el mando único (o mixto) a escala estatal; mandos unificados con comandantes policíacos no militares, pero con elevada profesionalización.
- **Modelo 4.** Profesionalización de la Policía Municipal sin subordinación a «mando único», pero con cooperación con la Federación (tanto con la Policía Federal, como con las Fuerzas Armadas), con los gobiernos estatales y con otros municipios, principalmente los vecinos.
- **Modelo 5.** Policía comunitaria predominante en comunidades indígenas y rurales, por el alto índice de criminalidad común y organizada y de corrupción, o falta de control (vacío o deformación de las policías municipales y estatales, dándose vínculos directos con grupos del crimen organizado en muchos casos).
- **Modelo 6.** Población organizada en autodefensas mediante la configuración de grupos paramilitares, una opción de larga historia en México especialmente a nivel microcomunitario rural.

En el caso de España, su modelo policial está integrado por tres cuerpos armados (Escobar Pastor, 2018):

1) Cuerpo de Policía Nacional y la Guardia Civil: pertenecientes a la Administración Central.
2) Cuerpos policiales propios y adscritos a las Comunidades Autónomas: pertenecientes a la Administración Autonómica.
3) Cuerpos de Policía Local (pertenecientes a la Administración Local)

Como se puede notar, el modelo policial español está estructurado en tres niveles administrativos: local, autónomo y nacional. Los dependientes del Gobierno Nacional (Guardia Civil y Policía Nacional), los dependientes de las Comunidades Autónomas (Mossos d'Esquadra, Ertzaintza, Policía Foral de Navarra y Policía Canaria) y las policías locales (Policía Local, Guardia Urbana, Guardia Urbana de Barcelona GUB, Policía Municipal y Policía Municipal de Madrid). En el caso de los dependientes del Gobierno, por una parte, el Cuerpo Nacional de Policía (CNP) ocupa todo el territorio nacional, exceptuando únicamente las comunidades autónomas españolas que tienen policía autonómica propia como los Mossos d'Esquadra en Cataluña o la Ertzaintza en el País Vasco. EL CNP es un cuerpo armado de naturaleza civil, compuesto por 65,000 policías nacionales, cuyas principales funciones son las investigaciones penales, terroristas, judiciales y asuntos de inmigración y orden público. Por otra parte, la Guardia Civil es un cuerpo armado de naturaleza militar y de accionar rural, compuesto por el mayor número de agentes en el territorio español con más de 84,000 guardias civiles; su misión principal es la de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades para garantizar la seguridad ciudadana mediante labores de protección desde tierra, aire y agua. (Gómez Frieiro, 2021)

En relación con las Comunidades Autónomas, estas poseen la facultad de crear sus propias policías autonómicas, las cuales realizan las funciones del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. Las dos

principales policías autonómicas españolas son los Mossos d'Esquadra y la Ertzaintza; los Mossos d'Esquadra se fundaron en 1983 y son el cuerpo de seguridad autónoma más grande de España, con 17,000 agentes. La Ertzaintza está compuesta por 8,000 efectivos y posee divisiones operativas en materia de investigación, seguridad ciudadana, inteligencia y apoyo en labores administrativas no policiales. Por último, en el caso de las policías locales,[14] este cuerpo está compuesto por 65,000 agentes repartidos por toda la geografía española. En los municipios dependientes del ayuntamiento local, existen los agentes de policía local que, según la zona, pueden denominarse Policía Local, Policía Municipal, Guardia Urbana o GUB (como por ejemplo la Guardia Urbana, específica de Barcelona).[15] (Gómez Frieiro, 2021)

Otro modelo de seguridad configurado en la región es el de los cuerpos mixtos (fuerzas policiales y militares), el cual generalmente suele ponerse en funcionamiento de forma coyuntural y a partir de tres esquemas: 1) como último recurso en casos críticos de violencia e inseguridad, 2) mediante la promoción de su incorporación al combate de la criminalidad en forma plena y permanente, 3) cuando hay estados de excepción flexibles que permiten la participación de los militares en la lucha contra el crimen. En este escenario, distintos países ampliaron

14. Una de las principales policías locales españolas es la de Madrid, denominada Policía Municipal de Madrid, un cuerpo policial conformado por 6,100 agentes, entre cuyas funciones se encuentran: (1) prevenir y actuar a los fines de evitar la comisión de actos delictivos; (2) vigilar los espacios públicos y colaborar con las fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado y con la policía de las Comunidades Autónomas; (3) mantener el orden en grandes concentraciones humanas cuando sean requeridos para ello; (4) proteger a las autoridades de las corporaciones locales y brindar vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones, entre otras.
15. Por ejemplo, en la provincia de Barcelona coexisten la Guardia Civil con la autonómica Mossos d'Esquadra y con las policías locales. En Barcelona se menciona a la Policía Local de cuatro formas distintas: Guardia Urbana en diferentes ayuntamientos como Vich u Hospitalet de Llobregat; Policía Local como en Mataró o en San Cugat del Vallés; Policía Municipal (Tarrasa, Sabadell...); GUB (Guardia Urbana específica de Barcelona metropolitana). (Gómez Frieiro, 2021)

de forma automática las competencias de sus fuerzas armadas a tareas de seguridad interior y de orden público, a pesar de que esto implica para los militares un proceso de aprendizaje y adecuación de mayor envergadura, especialmente por ser ajeno a la doctrina militar en un sentido estricto[16] (Casas et al., 2018). Consecuentemente, esto ha llevado a numerosas violaciones de derechos humanos en razón de la naturaleza de las funciones militares y un entrenamiento que no prepara estos grupos armados para la interacción con la comunidad. De ahí que la ampliación de competencias de las fuerzas armadas a asuntos propios de los cuerpos policiales no ha dado los resultados esperados en la reducción de la criminalidad y la violencia. (Arias et al., 2012)

Por último, el modelo de seguridad basado en la creación o adición de las policías comunitarias ha sido el más utilizado en las últimas dos décadas. Inicialmente concebidos en países desarrollados (como Reino Unido y Estados Unidos), los modelos de policía comunitaria se han expandido por América Latina, principalmente como respuesta a problemas concernientes a la desconfianza social en la policía y la extendida brutalidad policial observada en los últimos años. Empero, la experiencia latinoamericana ha incluido en esta denominación prácticas policiales muy heterogéneas, que van desde el establecimiento de vagos mecanismos de interacción periódica entre la Policía y las organizaciones de la sociedad civil, hasta acciones mucho más

16. Muestras de esto son la nueva ley de seguridad interior de México, precedida por muchos años de despliegue militar contra el narcotráfico, así como en la creación reciente del Comando de Apoyo de Operaciones Urbanas (CAOUR) del ejército colombiano para enfrentar las organizaciones criminales de narcotráfico, minería ilegal y otras acciones delictivas del crimen organizado que amenazan las estabilidad del país. Del mismo modo, cabe mencionar los ejemplos de Honduras, con sus políticas de mano dura, tolerancia cero y «un soldado en cada esquina», dirigidas a reducir los homicidios; el despliegue de los gendarmes urbanos en Argentina que, aunque no son estrictamente militares, denota una visión militarizada de la seguridad pública; o también el combate de las maras salvadoreñas y las pandillas de las favelas en Brasil mediante la participación del ejército. (Casas et al., 2018)

ambiciosas tendentes a convertir a la policía en un actor central en la vida de la comunidad. Algunos ejemplos en la región incluyen al «Plan Cuadrante» de Carabineros de Chile; el Modelo de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) en Colombia; la adopción del plan «Comunidad más Segura» en Honduras; la introducción de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro; entre otros. No obstante, cada uno de estos ha tenido sus particularidades, en el caso de los planes «Cuadrante» de Chile y Colombia, el objetivo principal fue apoyarse en la comunidad para desarrollar estrategias de combate contra la delincuencia fuertemente localizadas. En otros casos, como los de Sao Paulo y Honduras, el enfoque central ha estado en la organización de foros comunales para orientar y, en algunas ocasiones, supervisar el trabajo policial. (Casas et al., 2018)

En cualquier caso, más allá de sus especificidades o particularidades, las policías latinoamericanas tienen múltiples elementos en común que permiten avanzar en una descripción regional, así como en políticas que permitan reformas o transformaciones fundamentales. De esta manera, estructuralmente se apuntan cuatro características claves (Dammert, 2020, 3):

1) Las instituciones tienen un rol de policía política evidente. Algunos países cuentan con altos niveles de autonomía, como Chile o Colombia, lo que les otorga amplia discrecionalidad en la toma de decisiones y peso político para las definiciones presupuestarias. Si bien son instrumentos del Estado para hacer que se cumpla la ley, en la mayoría de los países han jugado un rol político clave, ya sea por el desarrollo de acciones de policía política –a inicios de 2020 en Nicaragua o Venezuela–, o por la participación activa en definiciones políticas claves, como en Bolivia y Ecuador.

2) La corrupción es una característica central de la forma en la que se desarrolla una parte importante del trabajo policial en la región. Si bien las variaciones son importantes, estas tienen en común la presencia de un Estado «ambivalente» que se mueve, de forma literal, entre el control del crimen y su participación en hechos criminales, sea de forma activa o pasiva. La presencia de un orden que genera mecanismos de protección de criminales, por ejemplo, y la relación de la política con el mundo criminal, es reconocida por la ciudadanía y rebota en la legitimidad institucional.
3) El uso indiscriminado de violencia es otra característica bastante común en la región. El monopolio del uso de la fuerza en manos de la policía busca regular efectivamente la violencia, pero esta es una premisa que no se cumple por el sustantivo aumento de la privatización de la seguridad, así como por el impacto que tiene el accionar policial en la violencia criminal. Lo que Desmond Arias llama «colusión policial-criminal» para los casos de Brasil y Colombia, refleja un tipo de organización que vincula al Estado (principalmente policías) y organizaciones criminales que tienden a generar altos niveles de violencia. Violencia que también es vista en las estrategias en que se enfrentan los conflictos sociales, como fue ampliamente debatido durante el periodo de conflictividad social en Chile durante 2019.
4) Bajos niveles de efectividad en la prevención, control e investigación criminal, que se muestran por los altos niveles de impunidad que marcan las respuestas de política criminal, así como por la concentración de tareas rutinarias más que en estrategias de innovación. En muchos países, incluso, la investigación criminal sobre homicidios tiene mínimas tasas

de resolución satisfactoria, sin mencionar situaciones de literal abandono, como la violencia contra las mujeres o los delitos de cuello blanco, ante las que no hay estrategias efectivas de respuesta institucional.

A partir de esto, los cuerpos policiales de la región muestran seis problemas claves en concreto:

1) No suelen contar con mecanismos de recolección y análisis de información ni con instrumentos de gestión y evaluación.
2) Desarrollan acciones e implementan políticas y modelos que han funcionado bien en otros lugares, pero son aplicados sin tener en cuenta las características de los contextos particulares de cada sociedad, haciendo que los esfuerzos de transformación de las fuerzas policiales sean muy limitados. (Tudela, 2007)
3) Poseen estructuras deficientes en los cuarteles o comisarías (primer espacio para la lucha contra la criminalidad), donde el personal presenta bajos niveles de formación, falta de recursos tecnológicos y carencia de los mecanismos necesarios para un desarrollo eficiente de la labor policial.
4) Realizan labores de patrullaje ineficaces, pues los agentes policiales encargados de esta actividad suelen realizar de forma cotidiana una labor pasiva, limitada al monitoreo de una esquina, calle, área o barrio, sin la capacidad ni capacitación para combatir de forma real y efectiva la delincuencia y el crimen. (Ungar, 2011)
5) Comúnmente presentan fallas en la selección y formación de su personal, especialmente en las áreas de investigación, inteligencia y lucha contra la delincuencia común y el crimen

organizado, careciendo incluso muchos de sus miembros de una verdadera carrera policial, lo que dificulta la profesionalización de la institución.

6) No poseen regímenes disciplinarios suficientemente claros ni mecanismos eficientes y transparentes de control, rendición de cuentas y acceso a la información, a la vez que la coordinación entre las instituciones policiales y los demás componentes del sistema de administración de justicia es ineficaz. (Rico y Chinchilla, 2002)

Así, hasta el día de hoy estas cuestiones continúan haciendo más necesarios los procesos profundos de reformas policiales, que permitan mejorar realmente su desempeño y recuperar la confianza ciudadana.

2.4. Fallas y debilidades de las reformas policiales

Las principales debilidades de los cuerpos policiales en América Latina corresponden a problemas de formación, equipamiento, uso desproporcionado de la fuerza, corrupción, rigidez institucional, desconfianza ciudadana y apego a doctrinas militares no civilistas (Casas et al., 2018). Ahora bien, en el caso concreto de las reformas, sus principales fallas y/o debilidades residen en (Arias et al., 2012, 20):

1) Ausencia de un diagnóstico institucional integral y adecuado de las policías, por lo que se desconoce casi por completo su cultura institucional, sus bases doctrinales y sus formas de concebir e interpretar su trabajo, sus funciones; sus enrevesadas tramas organizativas, estructuras de mando y dispositivos

operacionales; sus acciones preventivas e investigativas; su estructura de personal, formación y capacitación, carreras profesionales y condiciones laborales; y, por último, sus mecanismos de supervisión y control.

2) Falta de dispositivos políticos e institucionales especializados en la dirección y administración de las policías, porque esas funciones han sido ejercidas por sus cúpulas, sin injerencia político-institucional externa.

3) Desconocimiento gubernamental y político de las prácticas y mecanismos corruptivos de la policía. Los gobiernos y la dirigencia política en general, ignoran los intersticios institucionales muy sofisticados mediante los cuales en buena parte de las policías se ha montado un dispositivo corrupto en función de la reproducción de un sistema de recaudo ilegal de fondos provenientes de actividades irregulares o delictivas, protegidas o reguladas por la institución o por algunos de sus sectores. En ese marco, se desconoce que muchas de las resistencias de los núcleos más activos de la policía a los procesos reformistas responden en gran medida al interés por preservar y reproducir esos dispositivos corruptivos que le aportan una enorme cantidad de fondos de origen ilegal.

4) Una visión política de la reforma policial que la considera un proceso institucional complejo cuyo desarrollo no reportará réditos políticos tangibles e inmediatos. La complejidad deriva de dos cuestiones fundamentales: se trata primero de un proceso largo, que requiere de un desarrollo institucional a largo plazo, que supera la duración de un periodo de gobierno. Segundo, supone un proceso con un alto grado de incertidumbre y con resultados inciertos y difícilmente medibles.

5) Ha primado una visión incremental que considera que la reforma policial consiste en el aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura de la institución tal cual está, sin cambios en la organización y en el trabajo policial. Así, esta se limita a mejorar o ampliar el sistema policial existente, su estructura organizativa, bases doctrinales, orientaciones funcionales, equipamiento e infraestructura, personal, dispositivos de formación y capacitación y carreras profesionales, sin atender a las modalidades de policía y su impacto sobre el delito ni el tipo de labor desempeñado. Esta orientación tiene una impronta muy conservadora y continuista, al no cuestionar ni poner en tela de juicio aquel conjunto de aspectos ni indagar sobre la eficacia policial.

A raíz de esto, Arias et al. (2012) estiman que ampliar las bases organizacionales de las policías actuales, cambiar sus bases legales, conformar nuevos dispositivos de control policial o producir cambios en el sistema educativo policial, pero reproduciendo sus prácticas habituales, no constituye bajo ninguna circunstancia una reforma policial, sino una manifestación de voluntad política y el simple desarrollo de un proyecto institucional. La mayoría de las reformas policiales no exhibe un carácter integral, es decir, no implementa de forma conjunta cambios sobre la base, estructura, normativa, funcionamiento, recursos y exigencias ciudadanas sobre los cuerpos policiales, sino que comúnmente se hacen en torno a uno o varios de estos aspectos, mas no a su totalidad. A esto se agrega el hecho de que, a la hora de implementar las reformas policiales, estas se dan en un escenario institucional deficiente, anacrónico y desactualizado orgánica, funcional y doctrinalmente, lo que permite la reproducción de prácticas alejadas de la legalidad y el mantenimiento de un sistema de regulación directa

e indirecta de actividades delictivas por parte de integrantes o grupos pertenecientes al propio sistema policial.

Por tanto, los referidos autores concluyen al respecto que la reforma policial implica un cambio institucional mucho más amplio y complejo que una simple variación doctrinaria, organizativa y funcional de la institución policial, es decir, reformar la policía supone reformar la política o, en otras palabras, que las autoridades gubernamentales, junto con las instancias competentes de la sociedad civil, elaboren, formulen y desarrollen estrategias inclusivas de gestión de los conflictos y, por ende, aborden la problemática de forma integral y lleven a cabo una reforma institucional efectiva de la policía.

Como bien sostiene Gorgal (2015), a escala regional las reformas policiales se han enfocado en la construcción de soluciones particulares en lugar de la configuración de acciones integrales para resolver el problema de manera definitiva. Usualmente, los gobiernos latinoamericanos prefieren adoptar soluciones cosméticas centradas en el aumento del uso de la fuerza y la vigilancia, en lugar de presentar soluciones integrales a partir de diagnósticos y estudios científicos sobre las situaciones delictivas y criminales existentes. Es por eso que a pesar de una reforma policial ser robusta y las condiciones para el diseño y aplicación ser prometedoras, estas se terminan desinstalando y sus efectos desapareciendo cuando no hay un conocimiento real y profundo del problema previo a presentar e implementar su «solución». Al mismo tiempo, los gobiernos suelen no enfrentar los aspectos estructurales que acompañan el problema de la inseguridad (pobreza, desigualdad, insalubridad, bajos niveles de educación, etc.), los cuales, generalmente suelen superar los excesos, violencia y/o corrupción policial.

Finalmente, entre las principales fallas o debilidades de las reformas policiales también se apuntan: 1) en la mayoría de los países de

la región el consenso sobre la importancia de la prevención y de la participación de la comunidad se ha quedado en un nivel discursivo, considerando que los presupuestos financieros de la institución no reflejan la prioridad de esa orientación y continúan privilegiando el aumento de la dotación policial, los salarios y las infraestructuras, a la vez que la preparación profesional del cuerpo policial sigue siendo muy escasa a la hora de implementar acciones de prevención en una escala acorde con los problemas existentes, lo que reduce la eficacia y el impacto de los esfuerzos preventivos (Casas et al., 2018); 2) la influencia de la política en la policía debe desaparecer, especialmente en aquellos países de la región donde la policía ha sido una institución muy politizada y, sobre todo, dirigida extraoficial y subterráneamente por autoridades políticas[17] sin facultades de dirección policial, lo que ha permitido la instauración de un manejo informal de la policía que implica la protección y el encubrimiento de mandos y cuadros corruptos que amparan redes delictivas mediante las cuales se generan cuantiosos fondos ilegales. (Arias et al., 2012)

2.5. Desafíos y lecciones aprendidas

El comportamiento de las policías en la región durante las últimas décadas ha dejado como resultado numerosos desafíos frente a sus eventuales reformas.[18] Según Casas et al. (2018), para el año 2030 el primer reto es el de promover una acción policial menos reactiva, en un contexto predominantemente caracterizado por el reto de enfrentar

17. Legisladores, alcaldes y dirigentes políticos influyen, presionan y mandan, en la sombra, a jefes policiales e integrantes de la institución, y hasta deciden acciones y operaciones concretas, al amparo de la protección política informal que le garantizan a sus referentes policiales. (Arias et al., 2012)
18. El Anexo III presenta los desafíos producidos tras la implementación de diversas reformas en países alrededor del mundo.

a la par, tanto la delincuencia común como el crimen organizado. En segundo lugar, las reformas policiales requieren procesos de descentralización y desconcentración equilibrados y conforme con los hechos en que se desarrolla la acción policial. En tercer lugar está el reto de consolidar el modelo de policía comunitaria en la región, pasando de la nota discursiva a la práctica. A estos desafíos se suman tres temas fundamentales que están relacionados con el funcionamiento interno de las policías y que se han convertido en lecciones aprendidas: (1) la formación e incorporación policial, (2) la adopción de tecnologías y sistemas de información, (3) la adopción de mecanismos tendentes a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la institución policial.[19]

Otras lecciones aprendidas comprenden la inclusión de las siguientes condiciones para las reformas policiales: (1) claridad en los objetivos, (2) planificación integral, (3) reestructuración doctrinaria, orgánica y funcional, (4) aumento en los niveles de control policial, (5) mejoras en la profesionalización y educación policial, (6) voluntad política y compromiso dentro de la institución. Del mismo modo, se deben considerar ciertos elementos fundamentales para el buen funcionamiento de la institución, razón por la cual sus lineamientos permanentes de actuación requieren: (1) fortalecer el carácter público y civilista de la policía; (2) aclarar sus funciones; (3) evitar la burocratización; (4) mejorar la formación y capacidades de su personal; (5) contar con equipamiento adecuado según las funciones que ha de cumplir; (6) acercarse a los ciudadanos y conocer sus preocupaciones. (Arias et al., 2012; Ungar, 2011)

Visto esto, es pertinente establecer las áreas a tomar en cuenta para toda reforma policial a partir de las lecciones aprendidas en los

19. El Anexo II presenta las diferentes acciones consideradas como lecciones aprendidas tras la implementación de diversas reformas en países alrededor del mundo.

últimos años: (1) diseño de la reforma, (2) formación y/o capacitación, (3) reclutamiento, (4) equipamiento, (5) vinculación con la comunidad y confianza en la institución, (6) especialización en la investigación criminal, (7) conformación de fuerzas policiales especiales, (8) mecanismos de supervisión y control del sistema policial, (9) evaluación de la gestión policial, (10) finanzas y remuneración, (11) descentralización y (12) sostenibilidad.

1) Diseño:

Las reformas policiales deben diseñarse a partir del diagnóstico de la sociedad en la que se vayan a hacer, tomando en consideración los orígenes, la naturaleza y las características de sus estructuras de seguridad y justicia. Adicionalmente, para que sean integrales y verdaderamente efectivas, deben trabajar en tres frentes fundamentales (Arias et al., 2012, 30):

a) Diseñar y poner en ejecución un modelo policial preventivo implementado mediante la creación de policías comunitarias, a cargo de las tareas policiales de prevención de la violencia y el delito, apoyo a la prevención para facilitar la reinserción y la no reincidencia, y atención para la niñez y adolescencia en riesgo y en conflicto con la ley.
b) Diseñar y poner en ejecución un modelo policial especializado en investigación criminal, que garantice su eficiencia mediante la articulación de instituciones y procesos, a fin de fortalecer la búsqueda de pruebas científicas y colaborar con la administración de justicia y el sistema carcelario, además de apoyar el combate al crimen organizado, la narcoactividad y la delincuencia común, lo que exigirá la existencia de unidades específicas de investigación y de servicios de inteligencia criminal.

c) Diseñar y poner en ejecución fuerzas policiales especiales capaces de combatir la narcoactividad y el crimen organizado, para lo cual se deberá considerar la necesidad de apelar a la formación y entrenamiento militar de los cuerpos policiales asignados, garantizando su estricta sujeción a la ley, al respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y a la autoridades civiles legítimamente establecidas.

El diseño de las nuevas reformas policiales implica definir una nueva carrera policial que permita cambiar la cultura en la dirección y el funcionamiento institucional, a fin de que los cambios organizativos y estructurales produzcan resultados efectivos. Consecuentemente, se requiere evaluar la carrera actual, su rendimiento funcional y sus jerarquías, a los fines de simplificar la institución, ajustarla al crecimiento territorial y al uso racional de la fuerza (Arias et al., 2012). En caso contrario, las fallas de diseño impiden de plano el éxito de las reformas policiales, debilitan su probabilidad de perdurar en el tiempo e incentivan su rechazo. (Gorgal, 2015)

2) Formación:

Las reformas policiales deben incluir procesos de formación permanentes, que contemplen los perfiles y criterios de selección, capacitación, sanción y promoción de los miembros de la institución policial, desde los niveles básicos y de especialización hasta los de mandos medios y superiores. Por esta razón, el proceso debe configurarse a partir de los siguientes criterios: (1) el nivel táctico de entrenamiento básico, que formaría a los agentes con educación media; (2) el nivel operacional de entrenamiento avanzado, para oficiales de carrera, cuya preparación les permitiría asumir los mandos operativos, estratégicos y tácticos de la institución; (3) el nivel estratégico de gestión policial

especializada, que correspondería a la formación en el campo de especialidades, en tanto componente de la carrera policial que regularía el mejoramiento de la escala salarial de acuerdo con grado, cargo, especialización y rendimiento según la hoja de servicio. Al mismo tiempo, estos esquemas de formación conllevan una visión a corto, mediano y largo plazo, que considere la profesionalización de los agentes a través de su paso progresivo por los tres niveles indicados. En este contexto resulta pertinente realizar convenios con centros universitarios y academias policiales del exterior incluso, configurando procesos graduales de formación policial en estudios de pregrado (diplomados técnicos y licenciaturas) y posgrado (maestrías y doctorados). (Arias et al., 2012)

En términos concretos, la formación policial debería ser no inferior a un año y debe contemplar no solo enseñanza de técnicas policiales, sino también del papel del policía en una sociedad democrática-civilista, para lo cual deben integrarse los derechos humanos al currículo. Para el entrenamiento en la enseñanza de tiro, se debe imponer un número suficiente de sesiones y no debe estar basado en el disparo a las zonas centrales de muñecos estáticos, muchas veces sin piernas ni brazos, sino, que deben ser fundamentalmente situacionales, presentando los posibles objetivos en un contexto real y reforzando el cuidado en la decisión inicial de usar o no el arma, no solo la precisión en el tiro; así, el entrenamiento de uso de la fuerza debe enfatizar la reducción de la fuerza empleada y técnicas psicológicas para reducir la tensión en emergencias.[20] (Cano, 2004)

En este sentido, los programas de formación deben tener un enfoque civil y establecer de forma precisa las diferencias entre la policía y las fuerzas armadas, especialmente en lo concerniente a su carácter

20. Estas técnicas pueden ser aplicadas en ambientes adecuados o en simuladores de computador. (Cano, 2004)

institucional, funciones, relaciones con los civiles y compromiso con el respeto por los derechos humanos. A raíz de esto, los procesos de formación policial deben tener en cuenta dos cuestiones: (1) que la selección de los aspirantes se haga con base en un perfil de aptitudes, requerimientos psicológicos, antecedentes académicos y profesionales; (2) la suscripción de convenios con universidades y academias policiales, sobre la base de un pensum diseñado, ejecutado y evaluado conjuntamente entre la institución responsable de supervisar la carrera policial y las autoridades universitarias y policiales correspondientes. (Arias et al., 2012)

Finalmente, estos procesos de formación necesitan una cuota presupuestaria suficiente y permanente, que permita contratar docentes altamente capacitados, ofrecer cursos especializados en áreas de policiamiento específico y garantizar tanto la formación global de todos los agentes en las bases generales del trabajo policial, como el hecho de que los egresados sean asignados en los cargos o áreas para los que sean capacitados. Por tanto, la formación policial no debe estar dirigida exclusivamente a los nuevos candidatos, sino que debe ser ofrecida a todos los policías, quienes deben formarse permanentemente y a quienes se debe ofrecer posibilidades de especialización constantemente. (Cano, 2004)

3) Reclutamiento:

El reclutamiento es uno de los procesos más importantes de toda reforma policial, ya que, en la mayoría de estas se incluye el aumento de los efectivos policiales y, evidentemente, para esto se requiere siempre de un proceso previo de reclutamiento. Así, entre los criterios de selección y las tareas policiales para las que se selecciona un individuo debe haber una asociación, por lo que se debe contar con exámenes iniciales que funcionen como la base de los procesos de selección, así

como también cuestionarios especializados para entrevistas y estudios de perfiles psicológicos, entre otros. Consecuentemente, los criterios y métodos utilizados en los procesos de reclutamiento o selección de policías deben revisarse y adecuarse a las demandas y objetivos de la reforma en cada ámbito de la función policial.[21] Adicionalmente, deben definirse y estandarizarse las etapas del proceso de reclutamiento, desde la convocatoria hasta la selección, contemplando las definiciones del estilo policial y sus unidades especializadas, es decir, estableciendo y obedeciendo a una planificación de lo que la policía requiere o requerirá a corto y mediano plazo. (Arias et al., 2012)

En términos generales, los procesos de selección o reclutamiento deben incluir individuos con educación secundaria como mínimo o universitaria de preferencia y, que tuviesen experiencia en algún tipo de actividad profesional. Igualmente, se deben contemplar pruebas objetivas aplicadas por personal competente e independiente e incluir necesariamente evaluaciones psicológicas que eviten la entrada de personas desequilibradas o con tendencias agresivas (Cano, 2004). Por último, estos procesos necesitan ser transparentes y abiertos a otras instancias civiles y pares académicos que permitan evaluar los perfiles de los reclutados, fundamentalmente revisando aspectos como su vocación de servicio, niveles de compromiso bajo situaciones de presión, liderazgo, empatía, autoridad democrática, análisis y producción de documentos escritos, metodologías para reconocimiento de factores multicausales del delito y de contextos complejos, entre otros. (Casas et al., 2018)

21. Si la reforma policial se concentra en el modelo comunitario es necesario pasar de una policía reactiva a una proactiva y capaz de generar lazos, asociarse con la comunidad, lo que obliga a introducir nuevos criterios de selección e incluir los instrumentos pertinentes. (Arias et al., 2012)

4) Equipamiento:

El equipamiento en las reformas policiales debe contemplarse estableciendo que todo policía debe tener acceso a equipamiento de protección básico, incluyendo –en los casos que se requiera– chalecos antibalas y armas de fuego, así como también mecanismos de protección no letales, como pistolas eléctricas, sprays y porras (macanas) (Cano, 2004). De igual manera, en los últimos años el equipamiento policial comprende el uso de la tecnología a través de escáneres portátiles para huellas, sistemas de identificación facial, grabación a través de drones o de cámaras corporales, entre otros. (Dammert, 2020)

Sin embargo, la adaptación de este tipo de herramientas al contexto policial actual continúa presentando un evidente contraste entre la necesidad de utilizar estas innovaciones tecnológicas y la rigidez de las normativas y la necesidad de la preservación de los derechos de privacidad e intimidad. En América Latina, los gobiernos tienden a considerar la adquisición de herramientas tecnológicas policiales como la solución automática a problemas multidimensionales; empero, aun se continúa pasando balance entre el costo económico de adquirir las nuevas tecnologías en esta área y su impacto en los niveles de seguridad efectiva, factores que, a su vez, hacen imperativa la permanente evaluación de los resultados derivados de la introducción de cualquier innovación tecnológica a los cuerpos policiales. (Casas et al., 2018)

Por último, se requiere siempre evaluar permanentemente la calidad del gasto en equipamiento y establecer la necesidad y conveniencia de su adquisición, mediante indicadores coherentes con los objetivos y las metas de la agenda de seguridad correspondiente, de la que se derivarán, precisamente, los requerimientos técnicos y de equipamiento. Para ello, deberán crearse métodos que permitan: (1) determinar la cantidad y calidad del equipo requerido; (2) desconcentrar su ejecución y servicios territoriales; (3) cumplir estrictamente lo

establecido en la ley al respecto; 4) mantener controles internos y externos sobre los procesos de compra y asignación. (Arias et al., 2012)

5) Vinculación con la comunidad y confianza en la institución:

En las últimas décadas el vínculo con la comunidad es una de las estrategias más incluidas en las reformas policiales, a la vez que la confianza en la institución sigue siendo uno de sus peores indicadores. Como bien señala Ungar (2011), los ciudadanos conocen las particularidades de los crímenes y delitos, pues son sus protagonistas; ello no solo les permite proveer las pruebas necesarias para resolverlos, sino que también les da el conocimiento necesario para prevenirlos. Sin embargo, la relación policía-ciudadanía en América Latina está marcada por la desconfianza, la violencia y el miedo.

Inicialmente, para incrementar los niveles de confianza entre la policía y los ciudadanos, el accionar de los primeros debe resultar en que la sociedad vea disminuir tanto los delitos y la violencia, como la participación en situaciones de corrupción. En este escenario, un cambio al modelo de policía comunitaria adquiere relevancia; no obstante, este implica cambios en la concepción del rol de la policía en la sociedad y en el aspecto doctrinal, estructural y funcional de la institución (Arias et al., 2012). Por tanto, las policías deben contar con foros apropiados y regulares para tener contacto con los ciudadanos, registrar sus demandas y sus quejas e implementar acciones al respecto. En algunos países de la región los consejos comunitarios o estatales de seguridad son ejemplos de órganos que facilitan este intercambio de forma sistemática. (Cano, 2004)

Evidentemente, para ser eficaces este tipo de órganos debe configurarse con ciertas características, entre las cuales destacan, primero, que se creen comités de policías comunitarios en lugares clave como las escuelas, donde se pueden fortalecer los contactos

con padres y madres de familia, además de desarrollar programas de impacto directo.[22] Segundo, se deben producir alianzas entre la policía comunitaria y las instancias de servicios sociales del Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, las cuales comúnmente poseen mayor capacidad para incorporar a los sectores sociales marginados y, además, pueden servir como nexo entre la policía y la comunidad. Esto así, pues cuando las personas residentes en una determinada comunidad tienen quejas contra la policía o no ven los beneficios de trabajar con ella, estos grupos pueden comunicar sus inquietudes y dudas de una manera positiva, especialmente cuando las personas tienen poca experiencia en este tipo de labores. Tercero, se deben crear equipos supervisores de las policías comunitarias que funcionen como observadores y evaluadores de la calidad de este tipo de programas (analizando el problema, plan e implementación de la solución) en sus diferentes aspectos (especificidad, participación, acuerdos y resultados). (Ungar, 2011)

En cualquier caso, un asunto clave para lograr policías comunitarias eficaces es lograr la confianza de la ciudadanía en la Policía Nacional. En este sentido, resaltan cuatro ejes sobre los que las policías pueden trabajar para intentar cambiar la percepción de los ciudadanos y aumentar los niveles de confianza: (1) la efectividad policial, (2) el trato con la gente, (3) la transparencia, integridad y rendición de cuentas, (4) la asimilación de los valores de la comunidad. Mejorar en estos aspectos usualmente ayuda a incrementar los niveles de información y a reducir la brecha de percepciones negativas, ya que los ciudadanos van a confiar más en la policía siempre que la consideren efectiva en su tarea de control y prevención de la delincuencia, que comparte sus

22. Un ejemplo de esto son los programas que se han desarrollado en algunas provincias argentinas, que capacitan a jóvenes en temas de central importancia para sus regiones, como el mantenimiento de las fuentes de agua potable en zonas áridas. (Ungar, 2011)

valores fundamentales, que sus agentes tratan a la gente de forma respetuosa e imparcial, que su accionar es cercano y están dispuestos a responder por sus errores. En resumen, el éxito en la construcción de confianza ciudadana parece depender de que se le considere un objetivo central de la estrategia institucional y no se limite únicamente a un conjunto de intervenciones específicas. Por ello, es importante crear sistemas de incentivos, monitoreo, control y resultados que respalden y favorezcan estas acciones. (Pérez-Vincent y Scartascini, 2021)

6) Especialización en investigación criminal:

Frecuentemente, las policías latinoamericanas presentan fallas en la fase de recogida de elementos probatorios, lo que se traduce en casos penales deficientes de los delincuentes apresados. Conforme con Arias et al., (2012, 39), «en la fase preparatoria de la acción penal, la coordinación y dirección adecuada de la investigación para recoger elementos de prueba permitiría sustentar la acusación, al cumplir con los requisitos legales en todas sus fases: reconocimiento, reconstrucción, inspección y peritaje»; por lo que sería necesario entonces que: 1) miembros del Ministerio Público se especialicen en métodos y técnicas de investigación criminalística y de delincuencia común; 2) los fiscales comprendan que deben asumir la dirección funcional de ese tipo de investigaciones; 3) la función operativa de la investigación sea cumplida exclusivamente una policía de investigación criminal especializada y 4) que los policías sigan las instrucciones dadas por el agente fiscal responsable de la conducción de la investigación.

Según los citados autores, la importancia de la investigación criminal reside en que esta es la base para poder estructurar una sistema de administración de justicia penal efectivo, por lo que se requiere diseñar, ejecutar e implementar un programa especializado de inteligencia e investigación criminal que permita: (1) penetrar los sistemas

de poder criminal; (2) estudiar sus lógicas operativas y territoriales; (3) identificar sus modalidades de funcionamiento y a sus colaboradores; (4) conocer sus soportes dentro de las estructuras económicas, sociales y políticas; (5) medir sus alcances y (6) diseñar e implementar un sistema de controles democráticos, internos y externos, aplicables al funcionamiento del programa.

7) Conformación de fuerzas policiales especiales:

Los distintos tipos delictivos han obligado a los cuerpos policiales a estar conformados por distintas fuerzas, cada una destinada a una labor en concreto. A través de los años, el crimen se ha reinventado, presentando nuevas formas, mecanismos y actores para lograr su cometido. En este contexto, es imperioso crear un nivel estratégico de gestión policial especializada, correspondiente a la conformación de equipos policiales destinados al combate de delitos graves, narcotráfico y crimen organizado, entre otros. Estas fuerzas policiales funcionarían como unidades de reacción y accionarían en conjunto con las demás instancias del sistema (policía de prevención, de investigación criminal y de inteligencia), manteniendo canales de comunicación y reciprocidad, y buscando garantizar los procesos de interrelación e integración con el resto del cuerpo policial. (Arias et al., 2012)

Para Ungar (2011) es necesario que estas fuerzas policiales especiales puedan funcionar dentro del esquema de la investigación, inteligencia y prevención, logrando ser parte de una estructura organizativa que esté en correspondencia con sus funciones básicas y que pueda ser eficiente en la tarea de resolver situaciones extraordinarias. En todo caso, cada nación debe identificar sus principales crímenes o delitos y conformar las fuerzas especiales que los puedan combatir efectivamente en igualdad de condiciones o bien al mismo nivel que los antisociales.

8) Mecanismos de supervisión y control del sistema policial:

La mayoría de los cuerpos policiales en la región posee mecanismos o departamentos de supervisión y control de sus acciones, incluyéndose entre las funciones de algunos, por un lado, regular la conducta y ejercer acciones en contra de quienes transgreden los principios deontológicos y las normas reglamentarias y, por otro, supervisar las actuaciones policiales, operativas y de gestión. El departamento de «asuntos internos» es una de las dependencias más conocidas en este sentido en las instituciones policiales prácticamente de todos los países latinoamericanos. Empero, esta instancia interna de control generalmente muestra deficiencia en la consecución de sus funciones, casi siempre acusada de proteger intereses u omitir las malas acciones de compañeros agentes. (Cano, 2004)

Es por ello que, según Arias et al. (2012), los mecanismos de control deben ser externos e internos, siendo los primeros conformados por miembros de organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, entre otros y, deben actuar paralela e independientemente de los internos. Para mejorar el accionar de estos últimos, se recomienda la evaluación individual, mediante indicadores objetivos que no estén basados en simples tasas cuantitativas de desempeño general, como el número de arrestos por mes o multas cursadas; además, las distintas áreas de desempeño deben contar con indicadores ad hoc que permitan evaluar a todos los agentes sin distinción. Un mecanismo de apoyo en este aspecto y, a la vez, de control preventivo de la conducta policial es instaurar mecanismos internos de alerta temprana, cuya finalidad principal sea apoyar a los agentes en la resolución de problemas personales o familiares, de endeudamiento, violencia intrafamiliar, problemas de salud y cualquier otra situación que pueda afectar negativamente su desempeño.

Adicionalmente, los mencionados autores señalan que la policía debe contar con mecanismos efectivos para reparar o recompensar a los ciudadanos cuyos derechos han sido vulnerados. Para esto, resulta primordial tener en cuenta la secuencia de acciones para cumplir con la reparación o sanción de un abuso, que está asociada al lugar, momento, características y condiciones del agredido, entre otros. La frecuencia y gravedad de los hechos debe determinarse mediante metodologías que tengan en cuenta sus motivaciones individuales e institucionales y los actos de corrupción en sí; esto es importante, pues esta labor exige integrantes insobornables, más la disposición institucional por monitorear, registrar y reconocer la presencia de problemas entre sus filas, junto a la comprensión de que los códigos de silencio atentan contra los mecanismos para detectarlo y corregirlo.

A juicio de Cano (2004, 35), los departamentos de control policial o «asuntos internos» requieren esencialmente tres cuestiones:

a) Acompañamiento psicológico permanente, con especial atención a agentes en cargos de alto estrés y a las dependencias químicas, para detectar quién debe ser retirado de la calle temporalmente para prevenir accidentes y tragedias.
b) Existencia de normativas y reglamentos específicos. La conducta policial debe estar pautada, en la medida de lo posible, por reglamentos concretos que sean públicos y que sirvan de protección tanto a la comunidad contra abusos como al agente contra críticas infundadas.
c) Investigación de desvío de conductas. La sección de investigaciones internas, cualquiera que sea su nombre, tiene que ser fuerte y bien dotada de recursos. Debe contar con algún mecanismo que garantice que los agentes que trabajan en ella no van a volver al policiamiento normal si no lo desean

para no sufrir represalias de aquellos que investigaron. Hay varias formas de resolver este problema, como una carrera o cuerpo propio con estabilidad funcional. También debe haber estímulos para que los mejores investigadores trabajen allí, pues a menudo los departamentos de asuntos internos se convierten en destinos indeseables donde solo va quien no puede evitarlo.

De acuerdo con Arias et al. (2012, 73), toda auditoría de asuntos internos debería tener dos dependencias básicas:

a) El departamento de prevención institucional, como unidad centralizada encargada de:
   - Elaborar y mantener actualizado el mapa de infracciones policiales, las faltas y delitos cometidos por el personal.
   - Conformar y poner en funcionamiento grupos interdisciplinarios para analizar las situaciones de riesgo e identificar los factores que favorecen o determinan las diferentes modalidades de corrupción policial.
   - Planificar y desarrollar programas de intervención focalizada para prevenir o conjurar dichos factores.

b) El departamento de investigaciones, responsable de:
   - Llevar a cabo auditorías tendientes a prevenir faltas disciplinarias, abusos, actos de corrupción o delitos mediante inspecciones, requerimientos de documentación o solicitudes de informes.
   - Realizar investigaciones para identificar la posible comisión de faltas o delitos en dependencias consideradas de riesgo o sobre las que existen elementos de sospecha,

individualizar a los presuntos autores y recolectar elementos de prueba.

- Investigar faltas o delitos denunciados o conocidos por información pública o derivada de las auditorías preventivas o de las investigaciones preliminares, para constatar los hechos e identificar a sus responsables. Para ello el departamento debería tener un grupo especial de investigaciones, grupos operativos para jurisdicciones o temáticas particulares, y oficinas locales por cada zona o dependencia para recibir, procesar y transmitir denuncias a la sede central y servir de base operativa a los diferentes grupos operativos de asuntos internos que actúen en dicha jurisdicción.

Según los referidos autores, estos mecanismos y procedimientos de control interno permitirían garantizar que las faltas disciplinarias se conozcan, investiguen, juzguen y sancionen efectivamente. No obstante, para esto deben ser gestionados y aplicados internamente por una instancia autónoma en relación con las autoridades políticas y policiales de conducción, con base en normas procesales que garanticen el derecho a la defensa, un juicio imparcial y la posibilidad de apelación.

9) Evaluación de la gestión policial:

La evaluación de la gestión policial es una de las prácticas adoptadas por algunos países latinoamericanos en los últimos años, con la finalidad de conocer las principales falencias de la institución e implementar soluciones al respecto. En la mayoría de los casos, esta evaluación suele hacerse midiendo los niveles de efectividad en el logro de los objetivos y el cumplimiento de las actividades esperadas sin considerar resultados. Al mismo tiempo, estas deben incluir elementos

cualitativos, tales como la opinión de la ciudadanía sobre el accionar y comportamiento policial, igualdad de trato, transparencia y responsabilidad, condiciones de detención, entre otros. (Centre Internationale pour la Prévention de la Criminalité, 2007)

A grandes rasgos, las evaluaciones policiales pueden hacerse en tres ámbitos (Cano, 2004, 6):

a) Desempeño individual de cada policía, en la línea, por ejemplo, del trabajo del Comité Sheehy en el Reino Unido. Este componente es de gran utilidad gerencial para los dirigentes de la organización policial, a la hora de decidir sobre ascensos, sanciones y destinaciones de los agentes, pero no se aplica al nivel macro.
b) Impacto de un nuevo programa de trabajo policial. En las últimas décadas, especialmente en el mundo anglosajón, se ha experimentado el surgimiento de estrategias de vigilancia comunitarias, descentralizadas y basadas en la resolución de problemas. Cada innovación operativa debe ser evaluada para conocer sus resultados y límites. A pesar de la dificultad técnica, existe toda una metodología de evaluación de programas sociales destinada específicamente a este fin. Famosos experimentos sobre el patrullaje preventivo e inespecífico en la ciudad de Kansas o sobre el efecto de los interrogatorios en la calle en la ciudad de San Diego en, Estados Unidos, lograron, de hecho, cambiar la forma de pensar sobre la policía en las últimas décadas.
c) Calidad de una organización policial en su conjunto, para responder a las preguntas «¿tenemos una buena policía?» o «¿cómo debería mejorar nuestra policía?». Un ejemplo son los 22 indicadores de calidad policial propuestos por la

Comisión de Auditoría para Autoridades Locales y el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. Este es, probablemente, el más difícil de los tres tipos de evaluaciones, considerando la multiplicidad de dimensiones, abordajes e indicadores, así como las limitaciones de los datos existentes.

De la misma manera, existen indicadores que permiten medir la efectividad policial. A continuación, la Tabla 2 muestra en detalle esto:

Tabla 2
Indicadores de efectividad policial

Núm.	Indicadores	Ámbito de evaluación	Tipo de indicadores	Fuentes de verificación
1	Incidencia criminal y desorden	Trabajo policial	Impacto final de resultado	Tasa de registro criminal: denuncias, servicios medicolegales, encuestas de victimización
2	De actividad policial	Desempeño individual	Actividades o proceso	Cantidad de arrestos acogidos; cantidad de incautaciones; cantidad de decomisos; cantidad de respuestas a llamadas de emergencia frente a rapidez en la atención, entre otros
3	Esclarecimiento de delitos	Trabajo policial	Impacto final Resultados	Tasa de esclarecimiento; casos detectados por la policía frente a acogidos por el ministerio público; detenidos en flagrancia frente a condenados; órdenes de investigar con resultados positivos, definiendo esto para cada delito
4	Percepción de (in) seguridad	Trabajo policial	Impacto final Resultados	Encuestas de opinión; también puede ser parte de una encuesta de victimización
5	Evaluación de la policía por la comunidad	Calidad de la percepción ciudadana; organización policial	Impacto final Resultados o proceso	Encuestas de opinión o entrevistas

Tabla 2
Indicadores de efectividad policial

Núm.	Indicadores	Ámbito de evaluación	Tipo de indicadores	Fuentes de verificación
6	Auto imagen de la policía	Calidad de la organización policial	Gerenciamiento	Encuestas de opinión dentro de la policía
7	Corrupción, violencia y arbitrariedad	Calidad de la organización; actividad policial	Gerenciamiento	Denuncias oficialmente presentadas ante la policía u otros organismos; respuestas acerca de este ítem en encuestas; cantidad de actos de violencia producidos por acción policial; registros de prensa, entre otros
8	Estructura de la institución	Calidad de la organización policial	Gerenciamiento	Análisis de documentos de la institución (cumplimiento de metas, etc.) y entrevistas referidas a presupuesto, ingreso, formación, disciplina, etc.

Fuente: Arias y Zúñiga (2008, 21)

En cualquier caso, según Arias et al. (2012), todo sistema de indicadores debe cruzar sistemática y permanentemente las fuentes de información con las que cuente, tales como los estudios, encuestas e informes periódicos de las instituciones académicas y las organizaciones que estudian la seguridad y los derechos humanos. De acuerdo con su categoría, otros indicadores pueden ser:

- Por delito, por ejemplo, el narcotráfico, el secuestro, la trata de personas o el tráfico de inmigrantes.
- De percepción de inseguridad y de victimización.
- De actividades policiales: denuncias, tasas de delitos denunciados, capturas, incautación de drogas o armas.
- De investigación y prevención, para el caso en que una misma policía cumpla con las dos funciones.

- De percepción ciudadana sobre la policía y sobre la gestión en términos de uso de recursos, flujos de información, etcétera.
- De malas prácticas policiales: uso excesivo de la fuerza, brutalidad policial, corrupción, detenciones arbitrarias, con base en datos internos como hojas de vida, faltas disciplinarias, procedimientos sumarios, hojas de calificación de desempeño, notas de demérito u otras anotaciones o amonestaciones; y externos, como las encuestas de percepción.
- Sobre la relación entre la policía y la comunidad, por ámbito de la relación, actividades de difusión, trabajo en unidades, desenvolvimiento en las calles.

10) Finanzas y remuneración:

El alegado bajo presupuesto institucional de las policías y las deficiencias salariales suelen ser otra de las problemáticas entorno a la gestión de estas en la región. De acuerdo con Ungar (2011), las difíciles condiciones financieras complican los esfuerzos por mejorar la administración policial, a la vez que sientan las bases para que, en la calle, la corrupción de algunos agentes empañe la imagen de la institución y su relación con la comunidad. El presupuesto policial usualmente es una discrecionalidad del Ejecutivo prácticamente en todos los países latinoamericanos, por lo que no existen debates o foros públicos en este sentido, lo que representa una falta de atención a las exigencias sobre los salarios bajos, problema que se utiliza comúnmente para explicar la frecuencia y alcances de la corrupción.

Conforme con el citado autor, esta es una de las razones principales por las cuales en la mayoría de las reformas policiales se incluyen los aumentos salariales, a pesar de que no siempre representan una solución a la problemática de la inseguridad ciudadana ni tampoco eliminan sus vínculos con el crimen organizado. A esto se suma el hecho de que,

primero, un alto porcentaje del presupuesto en muchas de las naciones latinoamericanas lo constituyen los salarios y, segundo, estos rara vez garantizan un nivel de vida adecuado. Por ejemplo, en Nicaragua más del 70 % del presupuesto policial está destinado a pagar salarios, pero la inflación ocasiona que estos apenas cubran las necesidades básicas de las y los oficiales. En República Dominicana, el 85 % del presupuesto es para pagos de nómina (Acevedo, 2021) y también es considerado insuficiente para la subsistencia de los agentes.

En cualquier caso, el tema de las finanzas es complejo, ya que los salarios deben ir acorde con la responsabilidad del trabajo policial, de forma tal que permitan conseguir llevar una vida digna, alcanzar el prestigio profesional y así contribuir a desestimular la corrupción. Las diferencias salariales entre la cumbre y la base de la pirámide organizacional deben ser moderadas para reforzar la unidad del cuerpo (Arias et al., 2012). Indiscutiblemente, tener cuerpos policiales altamente eficaces e incorruptibles, requiere condiciones laborales estables y una situación adecuada para que el personal realice su labor, con incentivos reales de promoción y plena protección de sus derechos. Para esto es necesario crear comisiones mixtas de evaluación de las condiciones laborales internas, que las evalúen y protejan en todo momento, garantizando los derechos laborales de todos los miembros de la institución en un estado de derecho. (Casas et al., 2018)

11) Descentralización:

En los últimos 20 años la descentralización de las policías ha estado en la agenda de muchos países de la región, especialmente con el objetivo de conocer, decidir y adaptarse a las demandas de los sectores locales; así, se han comenzado a evaluar o incluso conformar cuerpos de policía local o municipal, adicional a la nacional en diferentes naciones (Cano, 2004). En concreto, al igual que en el

caso de otros servicios gubernamentales, en América Latina se han dado pasos para descentralizar la seguridad, mediante un proceso compuesto básicamente por tres fases: (1) la descentralización de la fuerza policial nacional mediante la creación de cuerpos policiales provinciales; (2) la división funcional en unidades especializadas (prevención, investigación, tránsito y de sistemas penitenciarios); (3) la proliferación de empresas privadas de seguridad, que a menudo prestan servicios policiales. Inicialmente, los procesos de descentralización han mostrado resultados prometedores, sobre todo por la cercanía a la gente que ha producido la posibilidad de tener mayor control del territorio y porque permiten en algunos casos una sana competencia y vigilancia entre los diferentes cuerpos policiales. Igualmente, la creación de policías locales ha fomentado la adaptación de las políticas a las condiciones locales, propiciando una separación de funciones y un enfoque en delitos específicos, permitiendo que los gobiernos sean más eficaces cuando están más cerca de la ciudadanía, sobre todo en temas como la seguridad que comúnmente representan una problemática nacional. Ahora bien, del mismo modo la fragmentación de la seguridad ha resultado en un aumento de la carga sobre los gobiernos locales, en problemas de jerarquía interinstitucional y en mayores disparidades en cuanto a la calidad del servicio en algunas naciones. (Ungar, 2011)

En cualquier caso, el desafío para los países latinoamericanos a este respecto es encontrar el modelo más adecuado de distribución de competencias entre los niveles centrales y locales acorde con las capacidades institucionales de su sistema policial, ya que, para ciertos contextos y circunstancias, la descentralización y/o desconcentración de las decisiones dentro de la policía puede resultar beneficiosa, pero sus beneficios no pueden asumirse para toda la región. México o Brasil, por ejemplo, con sistemas policiales altamente federalizados, deben

lidiar con los tradicionales problemas de coordinación entre policía nacional, estatal y local, que suelen desencadenar en una yuxtaposición de acciones, formación desigual, contradicciones en la perspectiva y manejo de los dilemas asociados a la seguridad. En el caso de policías como la chilena o la colombiana, altamente centralizadas, aunque en su doctrina se reconozcan como estructuras desconcentradas, deben asumir los efectos de una toma de decisión altamente jerarquizada y por ende, menos flexible, con pocos controles internos. (Casas et al., 2018)

En Argentina, se han observado tensiones y falta de coordinación respecto a la policía comunitaria, así como operaciones en zonas de alta criminalidad encabezadas tanto por la Policía Federal como por la Policía Metropolitana del Distrito Federal, cuyos liderazgos muestran rivalidades políticas. En otros países, igualmente se configuran tensiones entre los distintos cuerpos policiales por razones territoriales o durante acciones específicas, como son las redadas en zonas de alta criminalidad y las acciones contra el tráfico de drogas, donde resulta elemental el poder de las unidades militares. Esto empeora cuando los cuerpos policiales se encuentran bajo las directrices o lineamientos de diferentes ministerios o entidades gubernamentales. En Costa Rica, por ejemplo, las fuerzas de seguridad trabajan con cinco ministerios nacionales además del Poder Judicial y los gobiernos municipales. (Ungar, 2011)

12) Sostenibilidad:

Las reformas policiales deben configurarse de forma tal que puedan extenderse en el tiempo y, sobre todo, que puedan continuar implementándose independientemente del gobierno o las autoridades policiales de turno. Por consiguiente, no pueden ser cortoplacistas, deben ser verdaderos compromisos sociales y deben surgir del consenso de

las diferentes fuerzas políticas y la sociedad. Así, las reformas con características de sostenibilidad resultan más útiles que aquellas con el enfoque clásico sobre el cambio institucional y de política individual, las cuales presentan soluciones particulares no integrales. Ciertamente, para la sostenibilidad de las reformas en esta área es mucho más importante reconfigurar la dinámica política en una manera que mejore sus chances de perdurabilidad, antes que resolver el problema que disparó la implementación de la reforma. (Gorgal, 2015)

En resumen, las reformas policiales con mayor capacidad de permanecer en el tiempo dando resultados son aquellas que: 1) logran incidir en la vida cotidiana de los ciudadanos y son ampliamente aceptadas por las instituciones involucradas; 2) generan efectos positivos de retroalimentación de políticas, lo que permite conocer qué va bien y qué va mal para así producir los cambios necesarios; 3) poseen una credibilidad alta, especialmente entre los grupos de interés contrarios a ella. (Gorgal, 2015)

3. Experiencia local: el caso dominicano

República Dominicana, al igual que una cantidad importante de países latinoamericanos, ha realizado diferentes reformas a su sistema policial; empero, la situación de violencia e inseguridad que vive la nación hoy día requiere volver sobre este método. Ahora bien, en la actualidad esos procesos deben configurarse desde una nueva perspectiva, orientada a reforzar el carácter civilista de la policía, el respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de las funciones y el profesionalismo de los agentes en sus relaciones con la comunidad, eliminando la influencia de la cultura militar en los agentes policiales,

las acciones de represión hacia el ciudadano y las denominadas políticas de «mano dura», las cuales no han podido enfrentar de manera efectiva la delincuencia y la criminalidad en la mayoría de los países democráticos de la región. La ampliación de la vigilancia en los territorios, el incremento salarial, la construcción de cárceles y el aumento de condenas no son suficientes para lograr una reforma policial efectiva en la actualidad; se necesitan nuevas fórmulas para enfrentar los crímenes y delitos, especialmente basadas en inteligencia, así como también un mayor acercamiento entre la policía y la comunidad, mejorando los niveles de confianza e intentando elevar las capacidades de prevención del delito. (Arias et al., 2012)

Por tanto, el mayor reto de la reforma policial dominicana presentada a finales del año 2021 e inicios de 2022, es realizar un diagnóstico previo, conocer a cabalidad la problemática, incorporar las características y lecciones aprendidas de estos procesos en toda la región y además, ofrecer una solución integral a esta cuestión, es decir, no simples cambios cosméticos transitorios. Para ello, es necesario estudiar la historia de la Policía Nacional Dominicana, los planes de seguridad, las reformas policiales anteriores y los aspectos, programas y actuaciones contempladas en la propuesta de reforma policial actual.

3.1. Historia de la Policía Nacional Dominicana

Castro Ramírez (2008)[23] establece de manera oficial la historia completa de la Policía Nacional Dominicana; en ella señala que el primer cuerpo policial nacional con lineamientos y directrices propias, no conformado por Estados Unidos, que era el autor de la primera «Policía

23. La información concerniente a todas las etapas de la historia policial dominicana y la inclusión de nuevas dependencias hasta el año 2006 planteadas en este trabajo son de su autoría.

Nacional Dominicana» años antes, fue creado en 1936, durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, representó el noveno sistema policial instalado en el país (ver Anexo I) y se configuró como un cuerpo con jurisdicción nacional, cuya misión era mantener el orden, la tranquilidad pública, la seguridad de las personas y de la propiedad, la prevención de las infracciones, la persecución y aprehensión de los delincuentes y su sometimiento a la acción de la justicia. Posteriormente, esta transcurrió por diversas fases o etapas. En una primera (1936-1945), se modificó el sistema de rangos o «grados» en la Policía Nacional; surgieron por primera vez los (1) sargentos mayores, (2) sargentos primeros, (3) sargentos A & C, (4) sargentos, (5) cabos y (6) agentes. Asimismo, se dispuso la creación de (a) puestos de policía en todo el territorio nacional, (b) 13 distritos policiales en sustitución de las comisarías provinciales, (c) tres departamentos policiales (norte, sur y este) y (d) tribunales disciplinarios de la Policía Nacional; contando la institución con 627 miembros policiales para entonces.

Adicionalmente, en 1939 se creó la comisión encargada de practicar exámenes de oposición para aspirantes a ascensos; tales pruebas las aplicaría a rasos, cabos y sargentos que aspiraban a ser promovidos de rango. Dicha comisión se encargaba de preparar los exámenes y aplicarlos en cinco materias básicas: (1) lectura, (2) escritura y ortografía, (3) administración policial, (4) reglamento y (5) regulaciones disciplinarias. Estos exámenes de oposición incentivaban e impulsaban a los miembros policiales a capacitarse, además de que reglamentaban la forma para ascender de rango, buscándose con esto la superación de cada uno de los miembros de la institución. Estas pruebas fueron suspendidas años más tarde, pero reinstauradas en 1945, cuando se estableció que para un policía ascender debía pasar los exámenes con una calificación mínima de 60, por lo que el aspirante a un ascenso debía tener conocimientos de aritmética, administración, conocer

las leyes y reglamentos concernientes a la institución y tener buena escritura; para entonces, la Policía tuvo un incremento en sus filas al pasar de 627 a 1,200 hombres.

En una segunda etapa (1946-1955) se produjo, por un lado, la distribución territorial de la Policía Nacional al surgir las siguientes unidades: (a) Cuartel General de la P.N., con asiento en Santo Domingo (b) Destacamento de Servicio de Tránsito, (c) Destacamento Centro de Enseñanza, (d) cuarteles generales de destacamentos y (e) destacamentos y puestos. Por otro lado, se produjo una reestructuración de la división administrativa de la Policía, quedando conformada en: (a) Cuartel General, (b) departamentos, (c) compañías, (d) destacamentos y (e) puestos; el cuerpo policial aumentó de 1,200 hombres que tenía en 1946, a 2,219 en 1955.

En la tercera etapa (1956-1961) se produjo el nombramiento del primer jefe policial formado y salido de las filas de la Policía Nacional, en la persona del coronel Ramón A. Soto Echavarría (9 de junio de 1958 al 8 de marzo de 1959), pues los anteriores jefes policiales pertenecían en su totalidad a las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, en esta etapa se produjo la promulgación de la Ley núm. 5230 para sancionar las faltas disciplinarias que cometieran los miembros de la institución, a la vez que se crearon la Inspectoría General de la Policía, el Departamento Investigaciones Criminales, el Departamento de Tránsito y Carreteras y el Departamento de Conducencia de la Policía Nacional. Sin embargo, la acción más importante de esta etapa se produjo en 1961, con la emisión del Decreto núm. 7312, mediante el cual se dispuso que la Policía volviera a ser una dependencia de la Secretaría de Estado de Interior y Cultos (hoy Ministerio de Interior y Policía). Este cambio fue trascendental para la institucionalidad de la Policía, en razón de que se desligó por primera vez de las Fuerzas Armadas.

La vinculación de ambas instituciones se mantuvo a través de la presencia intermitente de miembros del Ejército en las jerarquías superiores de la Policía y la concepción militar en su organización y funciones que le otorgaron algunos dirigentes, lo cual, de hecho, constituyó la base de la estructura e ideología militar cuyos rezagos aún son evidentes en la Policía Nacional y cuya eliminación es parte fundamental en su proceso de reforma y transformación de una policía represiva a una policía democrática, preventiva y respetuosa de los derechos ciudadanos.[24] En cuanto al aumento de las fuerzas policiales, en el período comprendido entre 1956 y 1961, ascendió de 2,219 hombres a 2,716 en 1961.

En la cuarta etapa (1962-1965) se produjo la creación, con asiento en Santo Domingo, del Departamento Escuadrón de Caballería, que dependía directamente de la Jefatura y su función era patrullar en la ciudad y estar más en contacto con la ciudadanía. De igual forma, se creó la División de Radio Patrulla, que contaría con un sistema de patrullaje que le garantizaría la protección personal y de sus bienes a los ciudadanos y les daría más seguridad para transitar por las calles. En esta misma línea, en 1963 se creó la Junta Investigadora, que significó igualmente un acercamiento hacia la ciudadanía, ya que toda persona que sufriera abusos por parte de los agentes policiales, podía presentar su caso ante la referida junta y recibir respuestas del órgano policial. En el período 1961-1965, la Policía Nacional experimentó un aumento considerable entre sus miembros, llegando a tener para final del mencionado período la cantidad de 9,000 hombres.

La quinta etapa (1966-1978) se caracterizó por la creación de seis zonas, a los fines de dividir los destacamentos y puestos de la ciudad capital de acuerdo con el área de su ubicación para conseguir una

24. El 13 de enero de 1965, mediante la Ley núm. 574, la Policía volvió a depender de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas.

mejor supervisión. Del mismo modo, por una parte, se creó el Departamento de Operaciones Policiales, un cuerpo elite que tenía como finalidad combatir todo tipo de insurgencia o movimiento subversivo que pudiera poner en peligro la integridad de los ciudadanos. Por otra parte, en 1966 se creó la Escuela Vocacional de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con la finalidad de dotar a los oficiales y alistados de los conocimientos necesarios para el buen desenvolvimiento en sus respectivas funciones. Un año más tarde, en 1967, se creó la Dirección de Programas de Entrenamiento y Capacitación de la Policía Nacional, cuya finalidad era contribuir con la formación y capacitación de los miembros de la uniformada. En 1968 se crearon la Academia para Cadetes de la Policía Nacional, con la facultad de graduar oficiales de carrera en materia policial, y la Escuela de Entrenamiento Policial, otro estamento destinado a formar y especializar a los uniformados para lograr una mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones. Esta institución a su vez tenía a su cargo la Escuela para Oficiales Subalternos, dedicada especialmente a la capacitación de estos policías.

La sexta etapa (1978-1982) estuvo caracterizada por la creación de cuatro comando regionales: (1) Comando Regional del Distrito Nacional, con asiento en Santo Domingo; (2) Comando Regional Norte, con asiento en Santiago; (3) Comando Regional Este, con asiento en San Pedro de Macorís; (4) Comando Regional Sur, con asiento en San Juan de la Maguana. Uno de los eventos más significativos de esta etapa se produjo en el año 1978, cuando se integró a la mujer en los servicios policiales con la creación de un departamento exclusivamente para estas, denominado Departamento Femenino, a través del cual 52 mujeres ingresaron a las filas de la institución del orden. Así mismo, en 1981 se produjo el inicio de los avances tecnológicos en la Policía, con la creación del Centro de Cómputos, en el que se sistematizaron todas las dependencias de la institución, se registraron todos los miembros

policiales y se creó una base de datos con las fichas de las personas que habían cometido algún delito.

En la séptima etapa (1983-2000) se produjo un proceso de reorganización de la fuerza policial, con la creación de los comandos zonales en la capital, con los que se dividió la ciudad en varias zonas para poder brindar una mayor cobertura de patrullaje y atención ciudadana. En 1983, se creó la Escuela de Investigaciones del Departamento Secreto de la Policía Nacional, con la finalidad de capacitar oficiales y alistados que laborarían en los departamentos investigativos de la institución. En ese mismo año, se creó el Departamento de Recuperación de Vehículos Robados, mientras que en 1994 se creó la Oficina de Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo era atender eficientemente las quejas e inconvenientes que se suscitaban en la ciudadanía, lográndose con esto minimizar los problemas delincuenciales que les aquejaban en los diferentes órdenes. En el año 1997 se crearon el Departamento de Protección a la Mujer y el Departamento de Asuntos Internos de la Policía Nacional,[25] cuya función principal era la de vigilar la conducta e irregularidades cometidas por los miembros de la institución, buscando así disminuir tanto los actos de corrupción dentro de la institución como el uso indebido de la fuerza y abuso de la autoridad policial. Por último, en 1999 se creó el Instituto Policial de Estudios Superiores (IPES), cuyo lema fue «Ciencia-Profesionalidad-Honor»; este debía impartir docencia en diferentes áreas del saber policial a oficiales superiores y subalternos, convirtiéndose en el principal espacio de formación y capacitación de los miembros de la uniformada.

Finalmente, en la octava etapa de la institución (2000-2006) se produjeron diferentes acciones que se mantienen hasta hoy día. En el

25. Es una instancia donde tanto la ciudadanía como otros miembros de la policía pueden presentar sus denuncias, que deben ser investigadas a fin de determinar su veracidad o no. En caso de ser verificada la falta, el policía debe ser sancionado en correspondencia con la magnitud y naturaleza de la falta cometida. (Castro Ramírez, 2008)

año 2000 se creó la Dirección de Recursos Humanos (sustituyendo el Departamento de Personal y Orden), la Dirección General de la Policía Turística (sustituyendo el Departamento de la Policía Turística) y se elevaron de categoría, de «departamento» a «Dirección» algunas dependencias, como fueron: a) Dirección de Operaciones Policiales, b) Dirección de Asuntos Internos, c) Dirección de Tránsito y d) Dirección de Asuntos Legales; a cada una de estas se les crearon subdirecciones, ubicadas en las diferentes direcciones regionales.

En el año 2001, se creó el departamento administrativo denominado «Búsqueda y Captura» y el Departamento de Procesamiento Penal, ambos dependientes de la Dirección de Investigaciones Criminales. En este mismo año se creó el Departamento de Protección de Dignatarios, dependiente de la Dirección de Operaciones Policiales y destinado a proteger o custodiar personalidades tales como los miembros de cuerpos diplomáticos, altas autoridades civiles, militares y eclesiásticas, miembros del Senado de la República y visitantes distinguidos, entre otros.

En el año 2002 se creó el Departamento de Registro, Seguimiento y Control de Deportados, dependiente de la Dirección de Investigaciones Criminales, con la finalidad de darle seguimiento a aquellos casos que, por algunas circunstancias, como la falta de pruebas en el momento, no podían resolverse en el período de tiempo próximo a la ocurrencia del hecho.

En 2003 se creó tanto la Dirección General de Educación y Entrenamiento (quedando subordinadas a esta todas las dependencias educativas de la institución), como también el Instituto Especializado de Estudios Superiores de la Policía Nacional, conformado por las escuelas de entrenamiento policial (posteriormente denominada Escuela de Seguridad Ciudadana) y Policía Turística, la Academia de Cadetes «2 de Marzo», la Escuela de Investigaciones Criminales y el Instituto

de Dignidad Humana, entre otros. De igual manera, en el referido año se creó el Manual Básico de Capacitación Policial y quedó aprobada la creación de una oficina de seguridad ciudadana en todas las direcciones regionales de la Policía.

En 2004 fue creada la unidad policial denominada «Grupo de Acción Rápida (GAR)», así como también la Unidad de Seguimiento de las Actuaciones Policiales (adscrita a la Dirección de Investigaciones Criminales), cuya misión fue la de fiscalizar las actuaciones de los miembros de la Policía Nacional, debiendo darles continuidad a las investigaciones y presentar resultados.

En 2005 se creó la unidad motorizada «LINCE», destinada a patrullar en los lugares que, por su peligrosidad, ameritaran la presencia y patrullaje de esta unidad élite de la Policía. Igualmente, se crearon la Dirección Nacional de Seguridad Preventiva, la Dirección Nacional de Investigación Criminal y Seguridad Compleja, y la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DINTEL) (posteriormente denominada Dirección Central de Inteligencia Delictiva), entre otros.

En 2006 se autorizó, mediante el Decreto núm. 314-06, la integración de un cuerpo denominado «Policía Auxiliar», mediante la incorporación de jóvenes bachilleres y a nivel universitario para laborar en el área administrativa y en tareas preventivas en lugares de bajo riesgo y especialmente en los barrios y localidades donde residían. A estos jóvenes la institución les debía proveer las facilidades y soportes para realizar estudios universitarios o técnicos. Asimismo, el mencionado decreto dispuso que el secretario de Estado de interior y policía y el procurador general de la República, junto con el jefe de la Policía y la Dirección Central de Asuntos Internos, procedieran a la depuración del personal policial, sometiéndoles a las evaluaciones pertinentes y recomendando, en los casos en que se estimara justificado, la baja del personal evaluado y el sometimiento a los tribunales cuando ello fuere procedente.

La siguiente gran actualización en materia de normativa policial se produjo en el año 2016, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, núm. 590-16, que derogó la anterior ley institucional de la Policía Nacional, núm. 96-04. Entre las principales disposiciones de esta normativa se encuentran la creación del Consejo Superior Policial, la Dirección General de la Policía Nacional (dividida en Dirección Central de Prevención y Dirección Central de Investigación), la Inspectoría General y la Dirección de Asuntos Internos. De esta manera, la nueva ley orgánica de la Policía Nacional establece un control interno y externo: por un lado, la Inspectoría General es el órgano de control interno que tiene como función: (1) velar por la correcta aplicación del régimen disciplinario, (2) velar por el permanente respeto de los derechos humanos, (3) cuidar el prestigio de la institución, entre otras. Por otro lado, la Dirección de Asuntos Internos tiene la obligación de investigar las violaciones del régimen ético y las inconductas cometidas por los policías, el uso excesivo de la fuerza y los actos de corrupción.

Otro aspecto importante es lo contenido en los artículos 143 y siguientes, que contemplan la participación comunitaria como un derecho de la ciudadanía y un deber del Estado para garantizar la seguridad pública. La ley dispone que el Ministerio de Interior y Policía cree unas instancias especializadas que permitan la participación ciudadana en la Policía, lo cual tiene como finalidad: (1) fortalecer la acción preventiva, (2) estimular la formación ética, civilista y democrática en el ámbito policía-comunidad, (3) coordinar con la Defensoría del Pueblo y otras instituciones afines programas de educación y participación comunitaria en la prevención del delito, (4) priorizar que los agentes policiales sean de sus regiones de origen, entre otros. En materia de prevención policial, la ley contempla la creación de la Dirección Central de Prevención, cuyo objetivo es velar por la protección y garantizar el

libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas mediante la presencia de uniformados en todo el territorio. (Peña Capellán, 2017)

Por igual, la nueva ley policial estipula, entre otras cosas, la creación del reglamento sobre el uso de la fuerza que gobernaría el accionar de los miembros de la Policía Nacional, los cuales solo podrían usar la fuerza solo cuando fuere estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas. Así mismo, señala que «el personal de la Policía Nacional se compone de miembros de carrera policial, técnicos y de apoyo de servicios», siendo «miembros de la carrera policial aquellas personas que, por haber recibido la educación y el entrenamiento requerido, están capacitados para ejercer funciones policiales de prevención e investigación, de acuerdo al nivel de jerarquización al que pertenecen».

Sin embargo, tanto la prevención como el uso comedido de la fuerza y la inclusión únicamente de miembros de carrera policial son aspectos establecidos en la ley, pero prácticamente inexistentes y requeridos con urgencia actualmente.

3.2. Planes de seguridad y reformas policiales previas

En 1966, unos años después de la caída del régimen del tirano Rafael Leónidas Trujillo y luego de que Joaquín Balaguer fuera elegido presidente, este último introdujo una especie de reforma policial o lo que se denominó para entonces un «intento de transformación de la policía», a través de la aprobación del Código Penal Policial. Este creó un sistema judicial separado para la policía, que colocaba los intereses de los agentes por encima de los derechos de los ciudadanos; también los tribunales policiales con jurisdicción sobre todos los crímenes cometidos «en el ejercicio del deber» por parte de los agentes. (Díaz, 2021)

No obstante, tras la reforma del referido código en 1978, se amplió la antes mencionada definición de «en el ejercicio del deber», para incluir crímenes cometidos por agentes policiales retirados. De esta manera, cualquier caso en contra de un policía sería procesado en un tribunal policial, por lo que, cuando un miembro de la policía se viera involucrado en un acto potencialmente criminal, debía reportarse al comandante nacional o regional donde el incidente había ocurrido. El comandante, entonces, debía nombrar una comisión de agentes policiales para investigar si había ocurrido o no algún abuso; en caso de que así fuere, la comisión recomendaría si manejar administrativamente o si enviar a los tribunales policiales o a tribunales civiles al agente involucrado. Empero, los casos de policías enviados a tribunales civiles fueron mínimos, siendo en su mayoría aquellos casos que provocaban un fuerte clamor popular o involucraban abusos atroces que violaban incluso las normas policiales. (Gitlitz y Chevigny, 2003)

Posteriormente, en 1999 la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estableció que entre agosto de 1996 y junio de 1997 se produjeron 90 casos de muertes extrajudiciales cometidas por agentes de los cuerpos de seguridad, siempre bajo el argumento de defensa propia o intercambios de disparos. Además, el Departamento de Estado de Estados Unidos, en su informe anual sobre las prácticas de los derechos humanos en República Dominicana, indicó que la Policía cometió más de 200 asesinatos extrajudiciales, la mayoría de estos con impunidad. (Simón, 2002)

Para finales de 1999, el entonces procurador fiscal del Distrito Nacional, Guillermo Moreno, sostuvo que durante décadas la reforma policial se había presentado como «una comedia» que comenzaba con la designación de un nuevo jefe policial y continuaba con las promesas de actuar sin contemplaciones; sin embargo, la corrupción en

la institución y la desconfianza ciudadana se mantenían. A juicio de Moreno, el escaso éxito de las reformas policiales realizadas en el país se debe a que los gobernantes solo se han enfocado en cambiar las sábanas al enfermo y no en erradicar el problema de raíz; apuntó que en República Dominicana las reformas policiales siempre terminan en modificaciones cosméticas, por lo que no es suficiente hablar de una reforma policial, sino de una verdadera transformación de la Policía Nacional. (Díaz, 2021)

De acuerdo con Simón (2002), ciertamente hasta ese entonces las políticas públicas y respuestas de cada gobierno a la problemática de la delincuencia e inseguridad ciudadana parecían estar circunscritas al cambio del jefe (hoy director) de la Policía, lo cual no representaba más que un proceso cíclico, a partir del cual, primero, se sustituía al jefe policial; segundo, este hacía algunos pronunciamientos, cambios de mandos internos; tercero, se volvía a lo mismo. Mas adelante, Rivera-Cira (2000) recogió, a partir de un estudio auspiciado por la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) y el Proyecto de Modernización de Tribunales, que la Policía Nacional todavía guardaba remanentes de los anteriores regímenes autoritarios en los cuales su papel era básicamente de represión, razón por la cual la Policía se encontraba imposibilitada de enfrentar la delincuencia y asumir el rol de garante de la seguridad de los ciudadanos, generando esto no solamente desconfianza en la institución del orden, sino, también el rechazo y enfrentamiento de esta.

Para el año 2000, durante su discurso de juramentación, el entonces presidente Hipólito Mejía señaló que su gobierno prestaría una atención especial al fortalecimiento de la Policía Nacional, por lo que conformaría una comisión con el objetivo de lograr la modernización de la institución. Así, en agosto del 2000, fue remitido al Congreso el proyecto de ley de reforma y modernización de la Policía; en septiembre

se remitió la modificación del Código Policial y se anunció de manera formal la puesta en marcha del proceso de reforma anunciado. Entre las medidas tomadas en este sentido resaltaron cambios en algunos departamentos, así como pruebas psicológicas a los agentes, cuyos resultados condujeron a la expulsión de un grupo por carecer del perfil psicológico requerido, mientras que algunos tuvieron que pasar un período de pruebas y otros fueron desarmados y sometidos a reentrenamientos. Asimismo, se dispuso un aumento salarial en más de 100 %, un cambio de uniforme para los 23,800 miembros que tenía la institución, se limitó la cantidad de agentes asignados a funcionarios, oficiales superiores y generales. Por último, se trabajó en el equipamiento de la institución, se asignó un vehículo para cada barrio de la capital para patrullar, así como unidades motorizadas y se planteó la creación de la Policía Comunitaria. (Díaz, 2021)

En el año 2001, diversos casos de violencia y abuso policial impactaron en sobremanera la ciudadanía, destacando la muerte de los hermanos Montero Díaz, asesinados por el sargento policial Bautista Consuegra en Haina, quien utilizó su arma de reglamento y se encontraba en estado de embriaguez; también, la muerte del taxista Ricardo Antonio Concepción en la comunidad de Guerra, quien imploró a los agentes policiales que no lo mataran. Estos casos y otros similares provocaron un fuerte clamor por la tan esperada reforma policial, encabezado por las exigencias de una coalición de organizaciones de la sociedad civil que pedía por una reforma sistemática de la Policía y del sistema judicial en general; consecuentemente, iniciaron una campaña de incidencia, llamando a una reforma institucional en la estructura y las funciones policiales. Entre sus principales demandas para la reforma se encontraban la desmilitarización de la Policía, la eliminación de los tribunales policiales, el establecimiento de un control civil más efectivo, de un control de las investigaciones criminales por

parte del Ministerio Público y el fin a la corrupción, entre otros. (Díaz, 2021; Gitlitz y Chevigny, 2003)

En septiembre de 2001, el presidente de la comisión especial que estudiaba el proyecto de reforma policial, César Emilio Peralta, informó que ese organismo había entregado a la Cámara de Diputados el informe contentivo de una propuesta que transformaba «de arriba abajo» la entidad policial (Díaz, 2021). Sin embargo, esta reforma fue considerada como inefectiva y como un esfuerzo por producir pequeños cambios temporales en vez de una reforma integral. En consecuencia, algunos legisladores expresaron que, además de modificar los títulos de los oficiales e introducir alguna forma de participación civil en la decisión de enviar un caso contra un policía a un tribunal policial, la reforma en cuestión prácticamente no contemplaba otros cambios. Esto provocó que en el Congreso se presentara una nueva propuesta de ley que sustituyera la alegada ineficiente iniciativa del Ejecutivo por una reforma policial más robusta. Desde la sociedad civil se produjo un amplio consenso sobre que al menos se necesitaban cinco cambios, siendo estos (Gitlitz y Chevigny, 2003):

1) Exigir de la policía la misión explícita de respetar la comunidad, la vida y los derechos del ciudadano.
2) Desmilitarizar su accionar, eliminando su conexión con las Fuerzas Armadas y cambiando su abordaje paramilitar para el control social y aplicación de la ley.
3) Establecer un proceso de rendición de cuentas ante la sociedad por errores y abusos cometidos por sus miembros, a través de procedimientos claros para quejas y una restricción del poder de los fueros policiales para procesar sólo asuntos disciplinarios.

4) Mejorar la investigación criminal y separar la función de investigaciones de prevención contra el crimen.
5) Mejorar los salarios y las medidas disciplinarias para minimizar la corrupción policial.

Para el año 2002, el accionar de la Policía seguía siendo cuestionado y las denuncias contra miembros de la institución involucrados en actos delictivos como robo con violencia, asesinatos y ejecuciones extrajudiciales se mantenían. Las informaciones recogidas hasta entonces presentaban una policía de formación militar, con funciones diversas, atribuciones difusas, cultura autoritaria, gestión centralizada, misión desnaturalizada, práctica represiva, violenta, corrompida y jerarquizada. De ahí que en el Congreso se encontraban depositados varios proyectos de ley sobre la reforma policial, los cuales llevaron a distintos debates al respecto, primordialmente sobre cómo cambiar la institución y hasta dónde cambiarla. En cualquier caso, la orientación de la reforma requerida a la Policía era que se trataba de transformarla, no solo de reformarla, lo cual implicaba replantear a fondo el papel del policía y de la Policía, para convertirla de una institución represiva remanente del régimen autoritario que le dio origen, a un ente proactivo capaz de garantizar el Estado democrático de derecho. (Simón, 2002)

Al margen de esto, la propuesta de reforma policial aprobada por la Cámara de Diputados en 2002 contenía los siguientes cambios (Gitlitz y Chevigny, 2003):

1) Reemplazaba la caracterización legal de la policía como una organización «militar» con disposiciones en la ley que la designaban como una organización civil al servicio de la sociedad.
2) Nombraba un inspector general que contaría con el poder de dirigir y reportar sobre las investigaciones internas, así como

realizar recomendaciones para mejorar la institución. El inspector general entregaría un informe a la oficina del procurador (defensor del pueblo) cada seis meses, o a solicitud del procurador.

3) Prohibía el uso de personal militar para engrosar las filas policiales y ordenaba el incremento del número de mujeres en la institución.
4) Otorgaba la función de investigación criminal al Ministerio Público y prohibía el traslado de aquellos policías que fuesen asignados a ese departamento, excepto por actos ilícitos o por incompetencia.
5) Ordenaba la entrada en vigor de restricciones sobre el uso de armas de fuego compatible con las leyes internacionales, limitando su uso a situaciones en las que la vida estuviese amenazada y cuando otros métodos no puedan ser utilizados; también se le exigirá a la Policía respetar el derecho de reunión y utilizar la fuerza mínima cuando sea necesario dispersar una multitud.
6) Establecía el uso del debido proceso para proteger a los miembros de la Policía de despedidas arbitrarias e incluía una lista de derechos, salarios y beneficios correspondientes.

No obstante, la propuesta fue considerada un fracaso por parte de algunos de sus principales demandantes, ya que no eliminaba el uso de los rangos militares ni tocaba el tema de los fueros policiales, lo cual entendían que hacía imposible garantizar la transformación de la Policía, pues la consideraban una organización militar que no rendía cuentas de sus actos. A juicio de estos, había cuatro pilares fundamentales para la reforma policial que no se estaban tomando en cuenta: (1) un nuevo abordaje del trabajo policial orientado al servicio público,

(2) abolir tribunales especiales para crímenes, (3) crear limitaciones legales y formales sobre los poderes de la Policía, (4) establecer un proceso de rendición de cuentas ante una supervisión independiente. (Gitlitz y Chevigny, 2003)

Para principios de 2003, los congresistas de la oposición lograron detener la propuesta de la reforma policial en cuestión por no representar una verdadera transformación de la Policía. Según Félix Olivares, exmiembro de FINJUS (ONG que encabezaba la reforma policial), otro gran problema era que no se abordaba lo concerniente al reclutamiento y entrenamiento de agentes, puesto que reclutaban entre aquellos sectores de la población menos competentes y muy pocas personas con otras oportunidades desean pasar a formar parte de la institución. Igualmente, la formación y entrenamiento mostraban deficiencias claras, toda vez que, para convertirse en oficiales, los policías reciben cuatro años de entrenamiento especializado; el primer año entrenan y llevan los mismos cursos que los oficiales de las Fuerzas Armadas, en la Escuela de Oficiales. Después reciben tres años de entrenamiento policial avanzado en la Academia «2 de Marzo» en Hatillo, San Cristóbal, para posteriormente graduarse como oficiales de policía. Este proceso reforzaba la naturaleza de la Policía como una fuerza militarizada (Gitlitz y Chevigny, 2003). Aun así, se tomaron algunas medidas administrativas, como el hecho de que el jefe de la Policía tenía que ser un oficial de la misma institución, a la vez que se prohibió la transferencia de oficiales de las Fuerzas Armadas a la Policía, una regla que se mantenía desde tiempos de la dictadura de Trujillo. (Díaz, 2021)

En el año 2004, FINJUS consideró necesarias las modificaciones que el Poder Ejecutivo quería impulsar en materia policial, al tiempo que reafirmó su apuesta por la reforma judicial, pero sostuvo que ambos procesos se encontraban estancados e incompletos. Ese mismo año,

el recién juramentado presidente Leonel Fernández, durante la puesta en vigencia del Nuevo Código Procesal Penal, propuso la revisión de la ley de reforma policial que –a su juicio– había sido aprobada con una serie de errores. Fabiola Medina Garnes, entonces presidenta de FINJUS, expresó que aun restaba mucho trabajo normativo por hacer en materia penal, administrativa y constitucional, pero entendía que era más importante comenzar un proceso de depuración, profesionalización y modernización de la Policía Nacional. (*Diario Libre*, 2004)

En el año 2005, el entonces presidente Leonel Fernández presentó el «Plan de Seguridad Democrática», que buscaba garantizar la seguridad y paz ciudadana, principalmente a través de una profunda reforma policial. El referido plan comenzó a implementarse mediante el programa «Barrio Seguro», el cual comenzó el 31 de agosto del mencionado año con la capacitación y entrenamiento de 2,000 oficiales; esto se dio en el barrio de Capotillo (Santo Domingo), teniendo en cuenta la percepción de la ciudadanía respecto de que este era uno de los barrios con mayores índices de criminalidad de la capital. El programa mostró resultados positivos en Capotillo y por consiguiente, se extendió a los 12 barrios que completaban la parte norte del Distrito Nacional, llevándose luego a la región norte, especialmente a Santiago, donde los 14 barrios más violentos fueron intervenidos (Urbáez, 2012). Sin embargo, según el experto en seguridad ciudadana Daniel Pou, las diferentes propuestas de reforma policial contenidas en el «Plan de Seguridad Democrática» nunca fueron llevadas al Congreso; expresó que se creó una comisión bicameral y se rescataron muchos elementos que surgieron a raíz de esa propuesta de seguridad democrática, las cuales fueron enriquecidas para presentarse como un anteproyecto de ley, pero nunca fue introducida al Congreso. (Díaz, 2021)

En el período 2008-2012, la reforma policial volvió a colocarse como una importante demanda ciudadana en la nación. Consecuentemente,

se propuso invertir $150,000,000 de pesos en la ejecución del proyecto que contemplaba igual que en ocasiones anteriores su modernización y reforma; adicionalmente, se proponía un cambio de cultura, la capacitación de los miembros de la institución, la elaboración de una nueva ley de la Policía, la puesta en funcionamiento del Departamento de Asuntos Internos y de la Policía Comunitaria, la implantación de un sistema de huellas dactilares computarizado y un mejor equipamiento para los agentes. (Díaz, 2021)

En el año 2012, durante su discurso de toma de posesión el recién juramentado presidente Danilo Medina estableció que como primera medida su gobierno impulsaría una reforma integral de la Policía Nacional, con el objetivo de que «el pueblo no tuviera miedo de salir a las calles, de que más jóvenes perdieran la vida y más hogares fueran destruidos por la violencia», por lo que, su gobierno realizaría las siguientes acciones (Observatorio Político Dominicano [OPD], 2012):

1) Impulsaría una nueva policía, moderna, eficaz, con mejor equipamiento y mejor salario para sus agentes.
2) Transformaría la academia, con formación continua y especializada que permitiría a los policías dar una mejor respuesta a los ciudadanos.
3) Respaldaría el recién creado Observatorio de Seguridad Ciudadana como centro de recepción de información para construir un mapa de la criminalidad en el país y asumir acciones preventivas.
4) Desarrollaría el programa «Vivir tranquilo» para fortalecer los mecanismos de vigilancia policial en barrios de altos índices de conflictividad.
5) Implementación del sistema integral de emergencias 911 destinado a proteger y asistir de manera efectiva a la población

en todo tipo de situaciones de emergencia, ya sea por actos criminales, problemas de salud, incendios u otras causas.

De igual manera, en el mismo año 2012, el entonces ministro de interior y policía, José Ramón Fadul, quien encabezaba la Comisión de Reforma Policial, presentó al presidente un proyecto de reforma a esta institución, a partir del cual se recomendaba la instauración una policía con mayor capacidad investigativa y nuevas fórmulas para la prevención de los delitos, así como agentes policiales con mayores beneficios, comenzando por una revisión salarial. En términos generales, el proyecto se enfocaba en dos aspectos fundamentales: (1) la reforma de hecho, la táctica inmediata y (2) la reforma en el marco legal de la Policía Nacional. Del mismo modo, se acordó que cuando comenzara la discusión de la propuesta en cuestión se iban a escuchar todos los sectores de la sociedad civil en conjunto. (*El Nacional*, 2012)

En el año 2014, Amnistía Internacional dirigió una carta al presidente Medina con motivo del cumplimiento de la segunda mitad de su mandato presidencial; en ella externaba su preocupación sobre la falta de avances significativos en el desarrollo de la reforma de la Policía Nacional y de otras reformas en el ámbito de la seguridad ciudadana. La entidad sostuvo que, entre los aspectos positivos del mismo, resaltaba el fortalecimiento del rol de control del Consejo Superior Policial, el establecimiento de normas del uso de la fuerza y de las armas de fuego en línea con estándares internacionales y el robustecimiento de mecanismos de control y de rendición de cuentas de la Policía. (Guevara Rosas, 2014)

No obstante, indicaron que, si bien era cierto en el 2013 el Ejecutivo introdujo en el Congreso una propuesta de ley orgánica de la Policía Nacional que presentaba avances importantes en comparación con el proyecto de ley previo que había sido votado por el Senado en mayo

de 2012, no menos cierto era que un año después de haber sido depositada en el Congreso no había resultados importantes en cuanto a su conocimiento, debate o aprobación, a pesar de que el proyecto de ley fue presentado de forma consensuada con varios grupos políticos y se nombró una comisión bicameral para analizarlo (Guevara Rosas, 2014). Conforme con Participación Ciudadana (PC, 2014), la falta de priorización de este proyecto en el Congreso y la emergencia de intereses contrarios hicieron que no fuera aprobado, por lo que, a dos años de la toma de posesión del presidente Medina, la anunciada y necesaria reforma integral de la Policía Nacional no había podido ser lograda.

En el año 2015, el Ministerio de Administración Pública (MAP) desarrolló un seminario titulado «Aplicando el modelo de la calidad a la gestión policial», definido como «la expresión de un acuerdo firmado entre el MAP y la Policía Nacional que expresaba la voluntad del presidente Danilo Medina y la política del Ministerio de Interior y Policía tendente a modernizar la Policía Nacional en todo lo referente a la gestión». En el marco de la actividad, el entonces ministro de administración pública, Ramón Ventura Camejo, aseguró que la reforma policial sería una realidad porque contaba con la voluntad, la decisión y el apoyo del presidente Medina, del ministro de interior y policía y del jefe de la Policía Nacional; Ventura Camejo sostuvo que al momento de la realización del mencionado seminario, ya se estaba agotando un programa de acciones que debía resultar en una «transformación de la Policía en toda su capacidad gerencial». En este contexto, el tema salarial estaría como uno de los elementos del proceso de reforma en el que ya se estaba trabajando y se contemplaba enviar un grupo de oficiales a España a cursar una maestría para prepararse en términos estratégicos a mediano y largo plazo. (De León, 2015)

En el año 2016, el entonces jefe de la Policía Nacional, Nelson Peguero Paredes, en ocasión de la presentación institucional del Plan

Estratégico 2016-2020, señaló que para que este pudiera funcionar se necesitaba la aprobación del proyecto de reforma y modernización de la Policía depositado en el Congreso Nacional. Por consiguiente, llamó a los congresistas a que en un breve plazo aprobasen la pieza legislativa. De igual forma, durante la actividad el entonces procurador general de la República, Francisco Domínguez Brito, valoró positivamente el plan estratégico y también favoreció la pronta aprobación de la reforma policial; agregó que se hacía más que necesario continuar con este proceso de reforma, por lo que, conjuntamente con la implementación del referido plan, llamó a que se pudiera conocer y aprobar la nueva ley de la Policía Nacional, a los fines de reducir los niveles de delincuencia e impunidad y mejorar la capacidad investigativa de la institución. (Rodríguez, 2016)

A mediados de 2016, el entonces presidente Danilo Medina anunció que promovería en el Congreso Nacional varias leyes en materia de seguridad, como eran la de la reforma de la Policía Nacional, la del 9-1-1 y la de control y regulación de armas de fuego; adicionalmente, apuntó que en su próxima gestión (2016-2020), en caso de ganar las elecciones del 15 de mayo, se implementarían una serie de acciones destinadas especialmente a enfrentar de forma activa y continua la inseguridad ciudadana. Medina expresó que el país requiere contar con una policía moderna, cercana a la gente, mejor preparada y con condiciones de trabajo dignas; por ende, entre las medidas propuestas por el mandatario para mejorar la seguridad ciudadana se indicaban (*Listín Diario*, 2016):

1) Generación de un sistema de cuadrantes como método de prevención y monitoreo de todo el territorio y las zonas con más presencia de crímenes.

2) Creación de una base de datos común entre todas las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana para hacer más efectiva la persecución del crimen.
3) Fortalecimiento de las áreas de Análisis Criminal del Ministerio Público y la Policía Nacional y fomento del uso de la tecnología en las labores de persecución del delito.
4) Creación de un laboratorio y banco de ADN, especialmente para sospechosos de agresiones sexuales.
5) Endurecimiento de las normas para el porte y tenencia de armas con el objetivo de que personas con antecedentes o casos pendientes de violencia no tengan acceso a licencias; conjuntamente con un plan de recolección de armas de fuego ilegales y de aquellas cuya tenencia o porte no puedan ser justificadas.
6) Aumento de las unidades de violencia de género en todo el país hasta que cada provincia contase con una, en consonancia con el firme compromiso de tolerancia cero con la violencia contra la mujer.
7) Implementación del uso de un dispositivo para proteger a las mujeres contra sus agresores correspondiente a un «botón antipánico» que además de alertar a la policía y evitar la agresión, puede grabar el audio de lo sucedido y servir como prueba judicial.
8) Ampliación del Sistema 9-1-1 en la zona norte del país y después en las regiones este y sur, conjuntamente con la presencia de cámaras de videovigilancia en los principales núcleos urbanos.

Para finales de 2016, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley Orgánica de la Policía Nacional, núm. 590-16, requiriendo entonces la adopción

de todos los mecanismos, instancias y políticas para garantizar su aplicación e iniciar el proceso de reforma policial, que se consideró a penas iniciado con la promulgación de la nueva ley. De esta manera, el referido proceso necesitaba del efectivo cumplimento del marco legal y los distintos instrumentos y políticas de planificación del Estado dominicano y de la propia institución policial, como es el Plan Estratégico de la Policía Nacional 2016-2020, para lo cual en el corto plazo se debía avanzar en la elaboración de ocho planes, dos manuales, 16 reglamentos internos[26] y un reglamento de aplicación. Asimismo, con el objetivo de hacer efectivo el antes mencionado plan estratégico, al Consejo Superior Policial se le encargó avanzar en el diseño, aprobación e implementación de los siguientes planes operativos (Pimentel Florenzán, 2016):

1) Plan de actualización y Estandarización de los procesos, las políticas y procedimientos de la institución.
2) Plan de estandarización salarial para el personal de la Policía Nacional.
3) Plan de Inversiones en la Policía Nacional que permita sostener el Plan Estratégico de la institución.

26. A raíz de esto, al Consejo Superior Policial se le otorgó un plazo de seis meses desde la fecha de promulgación de la ley para la elaboración del proyecto de reglamento de aplicación y para la aprobación de los siguientes 16 reglamentos internos: de las comisiones independientes; del Operativo del Instituto Policial de Educación; del Uso del Uniforme, Distintivos y de las Insignias Policiales; del Equipamiento Policial; de la Asignación de Armas, Municiones y Equipamiento Letales y no Letales; del Registro, Almacenamiento y Conservación de Armas, Municiones y Equipamientos Letales y no Letales; Disciplinario de la Policía Nacional; de las Reglas sobre Uso de las Fuerzas; de la Clasificación y Nomenclaturas al Personal Policial de Carrera y el Personal Administrativo; del procedimiento, requisitos mínimos, mecanismos de depuración, y pruebas necesarias para el ingreso de sus miembros a la Policía Nacional; del Escalafón Policial; del Ascenso en la Policía Nacional; de las Vacaciones, Licencias y Permisos; de la Reserva de la Policía Nacional; de la Designación de Agentes para protección y Custodia; de lo relativo a la iniciación, instrucción y finalización de los procedimientos disciplinarios; de las fechas conmemorativas y relativas al himno, la bandera y los distintivos de la Policía Nacional; de las Medallas, encomios y reconocimientos.

4) Plan para la efectiva aplicación de las leyes de tránsito a escala nacional.
5) Plan de proximidad y articulación permanente y coherente con la comunidad y con instituciones de la sociedad civil a escala nacional (regional, provincial y municipal).
6) Plan de carrera para el personal de la Policía Nacional.
7) Plan de intervención en la cultura institucional de la Policía Nacional.
8) Plan de Comunicación Institucional.

Ante la necesidad de llevar a cabo esta labor, el presidente Medina nombró una comisión bicameral que elaboró una propuesta de anteproyecto para lograr la ley orgánica de la Policía. Sin embargo, según el experto en seguridad ciudadana, Daniel Pou, la propuesta de ley orgánica de la Policía Nacional no tenía ningún efecto transformador de la Policía, sino simplemente aspectos administrativos, ya que fue obviado el anteproyecto presentado por la comisión y se conoció la iniciativa propuesta por el presidente Medina, que resultó aprobada tal y como fue enviada por el Ejecutivo, a pesar de haberse abierto a vistas públicas (observaciones que no se tomaron en cuenta). De acuerdo con el exjefe policial Bernardo Santana Páez, el proceso de reforma de la Policía llevado a cabo en 2016 fue «una vergüenza», puesto que, a su juicio, representó un retroceso y se abolieron derechos adquiridos por los policías con la anterior ley núm. 97-04, por lo que consideró nunca existió una voluntad política de transformar la Policía. (Díaz, 2021)

En el año 2017, durante su discurso de rendición de cuentas del 27 de febrero, el presidente Danilo Medina sostuvo que como medidas para mejorar la seguridad ciudadana en el país, su gobierno contemplaba lo siguiente (OPD, 2017):

1) Inclusión de la totalidad de miembros de la PN y sus dependientes en SENASA, incluyéndose posteriormente todos los miembros de las Fuerzas Armadas (el Ejercito, la Armada y la Fuerza Aérea) y sus dependientes.
2) Implementación de proyectos piloto de policía comunitaria y acciones conjuntas de atención integral en más de una docena de barrios, especialmente aquellos con mayores índices de criminalidad en el Distrito Nacional y las provincias de Santo Domingo, Santiago y San Cristóbal.
3) Mejora de los entornos urbanos y las vías que conectan al resto de la ciudad a los fines de reducir los riesgos que se desprenden del hacinamiento y la falta de iluminación.
4) Fortalecimiento de las instituciones competentes y aplicación de nuevas tecnologías, como la implementación de un «sistema automático de identificación dactilar» común a todas las dependencias de seguridad pública.
5) Implementación de la estrategia «Escuelas Abiertas», que contaría con la cooperación del Ministerio de Deportes y de Cultura para que los adolescentes permanecieran en los centros escolares y no fueran víctimas de la delincuencia.
6) Creación de una política criminal de Estado basada en la persecución estratégica de la delincuencia y el crimen organizado para que nadie en conflicto con la ley pueda evadir a las autoridades.

Por último, el propio presidente Medina anunció, además, un patrullaje preventivo enfocado en la conformación y puesta en marcha de una «policía comunitaria o de proximidad», que accionaría permanentemente en las zonas previamente identificadas como de mayor incidencia de crímenes y delitos a través de un sistema de información

georreferenciado, así como también se iba a dotar a sus agentes con mejor entrenamiento, equipamiento y salario. Para lograr esto, el Gobierno haría una inversión de aproximadamente tres mil millones de pesos según el entonces ministro de hacienda, Donald Guerrero. (Lara, 2017)

En resumen, la reforma policial presentada en el período 2016-2020 por parte del gobierno del presidente Danilo Medina contempló la promulgación de la Ley núm. 590-16, que «cambiaría completamente» la organización de la Policía Nacional, modificaba la figura de «jefe» por la de director general, dispuso la reducción de 17 a ocho de los miembros del Consejo Superior Policial (CSP) a cargo del ministro de interior y policía de turno, siendo siete con derecho a voz y voto y uno solo a voz, que lo sería el consultor jurídico del Poder Ejecutivo. Adicionalmente, contemplaba la prohibición del reintegro de policías (salvo las excepciones de la Constitución), limitaba a 40 años el tiempo máximo en la institución,[27] regulaba del uso de la fuerza, priorizaba la prevención del delito y endurecía de las sanciones a las faltas policiales, entre otras. (Flores, 2021)

Empero, según varias organizaciones de la sociedad civil, la nueva normativa policial era «inconstitucional», pues consideraban que muchos de sus artículos quitaban facultad a los de la Constitución y a los poderes constitucionales del presidente. En consecuencia, apenas dos años después de ser promulgada, se planteó su modificación, a los fines de incluir algunos aspectos que no fueron incluidos en un

27. A juicio del exdirector de la Policía, Bernardo Santana Páez, al mismo tiempo la Ley núm. 590-16 privilegiaba con una pensión total a los miembros de la institución que habían cumplido 20 años de servicio y cometieren faltas graves, que acumularan cinco o más sanciones disciplinarias, que hayan sido condenados mediante sentencia o que hayan participado en la comisión de algún delito o acto reñido contra el orden público, mientras los miembros policiales que optaran por un retiro voluntario al cumplir 25 años de servicio ininterrumpido, no recibirían los haberes y pensiones correspondientes, sino cuando alcanzaran los 55 años de edad. (Flores, 2021)

principio, entre los que resaltaban el impedimento a que los agentes tengan dobles funciones, el procedimiento para el retiro de sus oficiales generales y lo concerniente al Código Penal. Sin embargo, la propuesta de reforma a la Ley núm. 590-16 y a la institución como tal se mantuvo fuera del foco ciudadano y congresual hasta la llegada del presidente Luis Abinader, quien, tanto durante su campaña como desde el inicio de su gobierno, se comprometió a llevar a cabo una reforma integral de la Policía Nacional, con el objetivo de buscar una solución definitiva a la problemática de la inseguridad ciudadana en el país. (Flores, 2021)

Sin embargo, al igual que en el año 2001, cuando las principales motivaciones o detonantes de la reforma policial fueron el asesinato de varios ciudadanos inocentes a manos de agentes policiales, en el 2021, 20 años después del caso de los hermanos Montero Díaz, se produjo el asesinato de Leslie Rosado a manos del cabo Janli Disla Batista, quien, aunque se encontraba fuera de servicio, cometió el hecho con su arma de reglamento; en esta ocasión, igualmente y de inmediato se volvió a hablar de la reforma policial. Por un lado, el entonces director de la Policía Nacional, mayor general Edward Sánchez, lamentó el incidente al establecer que «no se tolerarían ese tipo de actos ni de policías activos, en servicio, ni de policías fuera de servicio», a la vez que se refirió a la reforma de la institución, al expresar que «justamente están abocados en ese proceso de reforma para corregir aquellos males que puedan afectar la institución». (Cuevas, 2021)

Por otro lado, el presidente de la República, Luis Abinader, calificó el hecho como «un acto de salvajismo intolerable...», al mismo tiempo que indicó se trabajaba con urgencia en la reforma de la Policía Nacional, «donde las altas instancias están concentradas día a día para lograr cambios estructurales». El mandatario agregó que «no puede ser una reforma como se ha hecho antes, con unos parchitos; es una

transformación que tiene que haber, empezando por cada uno de los policías, por hacerles las evaluaciones...» (Presidencia de la República Dominicana, 2021c). De esta manera, apenas dos días después del mencionado hecho de sangre, el presidente Abinader anunció que los primeros cambios a la Policía Nacional comenzarían a efectuarse en la semana a posteriori, tomando decisiones a partir de las diferentes recomendaciones que ya ha hecho la comisión de reforma, con la finalidad de implementar cambios graduales como lo necesita la institución. (Mathiasen, 2021)

Es pertinente anotar que el presidente Abinader ya había prometido la «reforma integral» de la Policía Nacional el 30 de marzo de 2021, horas después de que la pareja de pastores y esposos Elisa Muñoz y Joel Díaz fuera abatida a tiros en Villa Altagracia por un grupo de agentes policiales que abrieron fuego al vehículo en que se desplazaban sin mediar palabras y supuestamente por «una confusión». La conmoción e indignación causada en la población por este acontecimiento llevó a que el presidente Abinader manifestara que este hecho «aceleró» el inicio de la reclamada reforma policial. (Guzmán, 2021)

En cualquier caso, es necesario tener en cuenta que el problema no parece recaer exclusivamente en las reformas, pues como bien sostuvieron Gitlitz y Chevigny (2003, 22), «aunque todas las reformas mencionadas antes se cumpliesen, serían insuficientes dado el contexto mayor en que la policía opera en República Dominicana, incluyendo corrupción, tradición de violencia y falta de transparencia». Para Guillermo Moreno, la reforma propuesta por el presidente Abinader se encamina en la misma dirección que las anteriores, pues, a su juicio,

> (...) el gobierno actual llegó más lejos. Todos pensaban que por los pronunciamientos y promesas hechas en la campaña electoral tenían claro lo que harían con la Policía Nacional; para sorpresa de todos, cuando se produjo el asesinato de

los esposos en Villa Altagracia, el Gobierno se despacha con la designación de una súper comisión para que en un año presenten una propuesta, que luego se tomará otro año su discusión en el Congreso. Aquí se aplica aquello de cuando un gobierno no tiene respuesta, nombra una comisión para ganar tiempo y eludir. (Díaz, 2021)

3.3. Propuesta de reforma policial actual

En enero de 2021, el plan de seguridad ciudadana y reforma policial como promesa de campaña del presidente Luis Abinader pasó a primer plano, luego del anuncio realizado al respecto por el primer mandatario a los medios de comunicación, en el que expresó su interés en poner en marcha dicho plan en el mismo enero, concediendo asignaciones presupuestarias al Ministerio de Interior y Policía y disponiendo de un aumento salarial importante tanto para los agentes policiales como para los militares. (Arias, 2021)

Posteriormente, mediante el Decreto núm. 211-21, el presidente Abinader designó un grupo de trabajo conformado por 21 personas provenientes de diferentes sectores, a los fines de lograr la visión más amplia posible para que ningún aspecto quedara al margen o fuera excluido del análisis. La coordinación de la comisión estaba a cargo del vicepresidente de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), Servio Tulio Castaños Guzmán y, tanto el como los demás miembros prestarían sus servicios de manera honorífica. La comisión disponía de un plazo de un año para cumplir sus objetivos, que iban desde elaborar y recomendar políticas públicas, sugerir características de los nuevos miembros de la Policía y promover la creación de los reglamentos de la ley de la Policía, hasta hacer un análisis estructural del cuerpo del orden. La misión del grupo era constituirse en un consejo

con el objetivo de elaborar y recomendar políticas públicas enfocadas en una reforma legal, institucional, operativa y funcional de la Policía Nacional. (Franco, 2021)

Sin embargo, la lectura de esta acción por parte del ex procurador general de la República, Francisco Domínguez Brito, fue que «sucede que matan a dos pastores y bajo la presión mediática se designa a una comisión para que encabece esa reforma. Una comisión de personas buenas, pero que en sentido general no tiene la más mínima idea de lo que ocurre dentro del cuerpo policial» (Díaz, 2021). Aun así, el proceso siguió su curso y entre las medidas iniciales a ser contempladas en la reforma se encontraban la capacitación policial, la modernización de los destacamentos, el desarme de la población, la creación de una plataforma digital para denuncias con videos, fotos y textos desde el lugar del hecho, el aumento salarial, la afiliación al seguro médico SENASA de los más de 39,000 policías miembros de la institución y la exoneración del pasaje en la OMSA, el Metro y el Teleférico. Por último, al igual que en reformas policiales anteriores, se planteó la implementación un nuevo modelo de cultura policial basada en la ética profesional, la atención efectiva, el buen trato y comportamiento de los agentes que generara un clima de confianza en los ciudadanos. (Díaz, 2021; Sánchez, 2021)

En abril de 2021, a través de su embajada en el país, el Gobierno de Estados Unidos elogió el compromiso del Gobierno dominicano en materia de reformas institucionales y principalmente en el área de la seguridad ciudadana. Así, mediante la Carta de Acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la embajada estadounidense en Santo Domingo entregó 6.6 millones de dólares para la reforma de la Policía Nacional (*El Caribe*, 2021). Los fondos entregados al Gobierno dominicano eran parte del apoyo bilateral para la reforma de las fuerzas del orden y el desarrollo de capacidades en sus miem-

bros durante el 2021-2022,[28] a partir del cual Estados Unidos acordó ayudar a cumplir el objetivo del Gobierno de lograr la acreditación internacional[29] de la Policía Nacional como una importante contribución a la reforma policial. Para lograrlo, la embajada estadounidense proporcionaría asistencia técnica a la Policía Nacional durante todo el proceso de acreditación, mientras aseguró estar trabajando con dos municipios del país, suministrando apoyo técnico a la estrategia del Gobierno dominicano (Embajada de los Estados Unidos en República Dominicana, 2021). De igual forma, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a través de su director, se mostró a favor de apoyar financieramente al Gobierno dominicano para lograr la reforma policial y la consecución exitosa de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. Por consiguiente, el BCIE puso a su disposición el soporte económico a través de un financiamiento que permitiera traer al país a los mejores expertos en reformas policiales. (Ministerio de Interior y Policía [MIP], 2021)

En junio de 2021, el Gobierno lanzó la Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo fundamental era reducir al mínimo la delincuencia observada en las calles del país. Entre sus primeras medidas se encontraban: (1) que todos los que transitaran en motores llevaran un chaleco con un número de identificación, (2) retirar de las calles las armas ilegales y (3) enfrentar la violencia intrafamiliar tras

28. Desde 2013, este mecanismo ha permitido a la Embajada de Estados Unidos en Santo Domingo, a través de la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado de los Estados Unidos, proporcionar más de 54 millones de dólares en asistencia a la República Dominicana para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la promoción de la justicia social. (Embajada de los Estados Unidos en República Dominicana, 2021)
29. La acreditación se consigue mediante el cumplimiento de un conjunto establecido de normas policiales desarrolladas por profesionales de la seguridad pública que pretenden ofrecer a sus comunidades una labor policial justa y transparente. (Embajada de los Estados Unidos en República Dominicana, 2021)

la activación de un proceso de fortalecimiento de la Dirección Especializada para la Protección de la Mujer y la Violencia Intrafamiliar. (Gómez, 2021)

En julio de 2021, el coordinador de la comisión para la reforma policial, Servio Tulio Castaños Guzmán, sostuvo que se estaba considerando solicitar vía el Ministerio de Interior y Policía, en su calidad de rector externo del sistema del control del Estado, realizar una auditoría a los procesos de la gestión del control interno de la Policía Nacional. Mas adelante, esta fue solicitada al pleno de la Cámara de Cuentas, que acogió la solicitud, y su presidente, Janel Ramírez Sánchez, informó la designación de un equipo de seis profesionales responsables de la auditoría solicitada, quienes debían iniciar los trabajos de inmediato en las oficinas policiales. Al mismo tiempo, Castaños Guzmán indicó que una comisión de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), estuvo en el país por 12 días, brindando apoyo para impulsar los cambios de la reforma policial; luego fue entregado un informe de evaluación sobre la estrategia y reforma del órgano policial, cuya base fue una serie de entrevistas, visitas y levantamiento de información sobre dos aspectos centrales: 1) la estrategia de seguridad ciudadana en esta administración y 2) una evaluación diagnóstica de la institución policial de cara a su reforma integral. (*El Día*, 2021)

En ese mismo mes, el presidente Abinader recibió el informe de 100 días del Grupo de Trabajo para la Transformación y Profesionalización de la Policía Nacional. Entre las recomendaciones ofrecidas destacaban (Hidalgo, 2021):

1) Cambios en el cuerpo policial en áreas normativa, organizacional, administrativa y de sistemas de remuneración, control y transparencia.

2) Creación de una comisión de seguimiento para los procesos disciplinarios contra los agentes policiales.
3) Realización de una auditoría institucional, que ya estaba en proceso a cargo de la Cámara de Cuentas.
4) Recepción de los borradores de todos los reglamentos ordenados por la Ley Orgánica de la Policía Nacional, núm. 590-16 (pendientes de promulgación desde 2016).
5) Revisión tanto del reglamento general como del reglamento destinado a regular el uso de la fuerza por los agentes del orden público.
6) Creación del reglamento para el funcionamiento de comisiones independientes integradas por abogados ajenos a la labor policial, para dar seguimiento a procesos sancionadores contra sus miembros acusados de cometer faltas graves.
7) Contratación de un equipo de consultores locales, integrado por los expertos Carolina Ramírez, Lilian Bobea y Daniel Pou, quienes asistirían en la elaboración de protocolos y otras tareas relacionadas a su misión por decreto.
8) Propuesta de una redefinición de la escala salarial de la institución, dado que consideraron la Policía tiene un régimen especial de carrera y prestacional que refleja la falta de criterios definidos para asignar compensaciones en forma equitativa, particularmente respecto de los denominados «especialismos».

En octubre, el presidente Abinader, durante su intervención en el Seminario Internacional de Intercambio de Experiencias en Reforma Policial, expresó que «van a surgir más problemas», pero que van a avanzar sin pausa en la transformación de la institución, que –a su juicio– ha presentado un «descuido generalizado» que ha llevado a

la situación de tener que recurrir a una reforma orgánica de esta. No obstante, sostuvo que es una responsabilidad de toda la sociedad el contribuir con la reforma, mientras indicó que iniciarían a aplicar los cambios recomendados por los asesores y grupos especializados que provienen de Colombia, México y España, así como de la Organización de la Naciones Unidas (ONU). (Mathiasen, 2021)

Por último, el primer mandatario aseguró que dispuso una parte del presupuesto del próximo año para la adquisición de equipos tecnológicos necesarios, vehículos y herramientas que faciliten la labor policial, así como también aprobó un aumento a los agentes policiales similar al hecho en el presente período, la licitación de cientos de vehículos y el incremento del doble de miembros que tiene actualmente. En el mismo foro, el ministro de interior y policía, Jesús Vásquez, admitió que se debe realizar una depuración en la institución del orden para identificar a aquellos que no están realizando sus funciones y expresó que aspiran a que las armas de fuego asignadas a los policías «solo sean utilizadas en horario laboral». Entre las medidas iniciadas se encuentra la disposición de decenas de agentes de la Policía que iniciaron el patrullaje el 28 de septiembre en las calles y callejones de La Zurza, La Fe y La Puya, comunidades donde comenzó la implementación del plan de seguridad ciudadana «Mi país seguro». (Mathiasen, 2021)

Igualmente, en el mismo octubre el coordinador de la comisión para la reforma policial informó que en unos 30 días estarían concluyendo la parte consultiva respecto a los modelos de diferentes cuerpos policiales de algunos países para la transformación de la Policía Nacional. Agregó que, basado en el diagnóstico que hizo Naciones Unidas sobre la uniformada, los tres principales problemas que encontraron fueron: (1) el reclutamiento, (2) la formación de los policías y (3) la falta de evaluación de desempeño o depuración para los agentes.

En tal sentido, expresó: «Nosotros vamos a tratar de involucrar a la ciudadanía en todo esto. Pero cuando tú ves, por ejemplo, cómo se llevan a cabo las prácticas de quienes son reclutados en la institución, eso, honestamente hablando, es motivo de preocupación»; parecería que en promedio los policías dominicanos no llegan a disparar más de 10 veces el arma en todo el proceso de prácticas, lo que se suma al hecho de que menos del 20 % de los destacamentos policiales están en capacidad de recibir denuncias. (Herrera, 2021)

A finales de ese mes, el presidente Abinader destituyó al entonces director de la Policía Nacional, Edward Sánchez y designó en su lugar a Eduardo Alberto Then; horas más tarde, el mandatario anunció el inicio de la transformación de la Policía Nacional mediante la disposición inmediata de seis medidas (Hilario Soto, 2021; Presidencia de la República Dominicana, 2021b):

1) Contratación de una firma internacional para evaluar el desempeño de todos los miembros de la Policía Nacional, la cual deberá llevarse a cabo en un plazo de 18 meses y será realizada junto a la Policía de Colombia y de España, supervisada por una comisión coordinada por José Vila del Castillo, coordinador de la UNODC.
2) Conformación de una comisión especializada para formular recomendaciones de rigor y para la reestructuración financiera y administrativa del presupuesto destinado a la Policía Nacional para el 2022, coordinada por Elena Viyella, para lo cual se dispone de un plazo de 30 días. El objetivo de esta medida es priorizar las acciones dirigidas a mejorar el servicio policial y la transformación de este órgano, «garantizando que cada peso invertido en la Policía brinde mayor seguridad a los ciudadanos».

3) Promulgación, mediante decreto, del Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica de la Policía núm. 590-16, a partir del lunes 25 de octubre, «para de esta forma corregir la irresponsabilidad que retrasó durante cinco años la aplicación de la ley y la reforma». Asimismo, se instruyó al ministro de interior y policía, Jesús Vásquez, a que convoque al Consejo Superior Policial para proceder con el conocimiento y aprobación, en un plazo no mayor de 30 días, de las propuestas de reglamentos[30] remitidas por el Grupo de Trabajo para la Transformación y Profesionalización de la Policía Nacional.
4) Reestructuración del Instituto Nacional de Formación de la Policía Nacional, para lo cual designó como coordinador, con la asesoría de la policía de Colombia y España, a Roberto Santana, exrector de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y asesor honorífico del Poder Ejecutivo en política de seguridad ciudadana y sistema penitenciario. Paralelamente, se procederá a la construcción de tres extensiones del Instituto Policial de Educación en las regiones este, sur y norte, a los fines de «garantizar un alto nivel de profesionalización de todos los policías».[31] El tiempo mínimo de formación para los nuevos policías sería de seis meses en lugar de un año.

30. Esto incluye los siguientes reglamentos: el régimen disciplinario policial, uso de la fuerza en la Policía Nacional, evaluación del desempeño de los miembros de la Policía Nacional y el de ceremonias y honras fúnebres. De igual modo, los reglamentos de condecoraciones y reconocimientos, sobre las comisiones independientes, de uniformes y el proyecto de reglamento sobre la reserva policial. (Presidencia de la República Dominicana, 2021b)
31. En tanto se construyen estos centros de educación policial, se procederá a la firma de un acuerdo especial con la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) para que en sus centros regionales se impartan los programas de reentrenamiento y actualización de los agentes policiales, así como para dar a conocer e implementar los reglamentos antes señalados, porque no podemos permitir ni un día que la falta de profesionalismo dañe a los ciudadanos. (Presidencia de la República Dominicana, 2021b)

5) Asignación de fondos para la compra de la combinación de chalecos y cámaras de cuerpo (*bodycam*), «para que los policías presten un mejor servicio policial, con mayores niveles de transparencia, fiscalización y de manera que quede grabado todo el accionar de los miembros de la Policía Nacional». Adicionalmente, se contempla para los próximos meses la creación de una aplicación móvil para que los ciudadanos puedan hacer sus denuncias.
6) Colaboración con el Centro de Atención a Emergencias y Seguridad 911, el cual pondría a disposición de la Policía Nacional 500 Car kits con las siguientes funcionalidades: cámaras de alta definición para visualización interna y externa del vehículo patrullero, grabación y visualización de videos con capacidad de monitorear y escuchar audio en vivo con almacenamiento de hasta 30 días, GPS con monitoreo en vivo e histórico de la ruta del vehículo, incluyendo la velocidad, sensores de movimiento, velocidad, capacidad de entrada de sensores de gasolina, encendido y apagado del vehículo y conectividad con el centro de monitoreo mediante tecnología de datos LTE (SIM CARDS).

Al nuevo director policial también se le encomendó la labor de poner en funcionamiento el «sistema de vigilancia policial por cuadrantes»,[32] el cual busca mejorar la relación de la ciudadanía con la policía y consiste en dividir en unidades mínimas un espacio geográfico para asignarlas a una determinada cantidad de agentes o patrullas que serán los responsables de la seguridad y perseguir el delito en esas zonas;

32. Se dividen seis cuadras, a cada patrulla se le asigna una porción de terreno, se le entrega un mapa, se le indican las calles. Se controla por la vía de GPS el movimiento de la patrulla, el ritmo que lleva, la frecuencia por la que pasa por cada calle. Lo que sucede por cuadrante es responsabilidad de la patrulla y por cada turno tiene que rendir un informe policial de las novedades. (Medina, 2021)

esa patrulla es responsable del área y debe rendir un informe sobre la implementación y estado de la zona. Empero, de acuerdo con los expertos en seguridad Daniel Pou y Oda García, el Gobierno no cuenta con una cantidad de policías suficientes ni capacitados, así como tampoco recursos o equipamiento para implementar el patrullaje por cuadrantes en toda la geografía nacional; además, sostuvieron que el problema de este tipo de planes es que los agentes pueden familiarizarse con un cierto grupo de la comunidad y, en consecuencia, no actuar apegados a los principios de la institución cuando las circunstancias lo ameriten, pudiendo producirse más casos de impunidad y abuso policial. (Medina, 2021)

En noviembre de 2021, mediante la disposición presidencial No. 23903, el presidente Abinader ordenó la elaboración de las propuestas educativas dirigidas al Grupo de Trabajo para la Transformación y Profesionalización de la Policía Nacional, a partir del inicio del proceso de reestructuración del Instituto Policial de Educación, conforme al artículo 44 de la Ley núm. 590-16 de esa institución. Asimismo, se ordenó la reevaluación del sistema curricular y el diseño de un nuevo y riguroso proceso para el reclutamiento e ingreso a la Policía Nacional, junto con la reevaluación de los perfiles docentes y la confección de medidas transitorias de tipo correctivo para mejorar los procesos educativos policiales en curso. (Presidencia de la República Dominicana, 2021a)

En diciembre de 2021, luego de ocho meses de trabajo del Grupo de Trabajo para la Transformación y Profesionalización de la Policía Nacional, el cual incluyó un descenso a todo el territorio nacional para realizar las indagatorias de lugar, así como una consulta a expertos nacionales e internacionales y la ejecución de seminarios y talleres, se entregó al presidente Abinader el informe final de la reforma. El documento, de 79 páginas, contenía las recomendaciones y objetivos que se debían

tomar en cuenta para el trabajo de reforma y fortalecimiento de la institución, así como también contemplaba algunos de los principales problemas dentro de la Policía que necesariamente debían ser eliminados. (Suero, 2021)

Entre los principales aspectos del informe destacan:

1) Principales hallazgos

De acuerdo con el informe, estos fueron obtenidos a partir de una evaluación diagnóstica que reveló la situación actual de las principales áreas de la institución; a saber:

a) **Inspectoría General:** se encarga de velar por el fiel cumplimiento de las políticas emanadas de la Dirección General; sin embargo, posee un solapamiento de funciones con la Dirección de Asuntos Internos (arts. 31 y 33 de la Ley núm. 590-16), falta de recursos humanos, vehículos y equipos informáticos.

b) **Recursos Humanos:** coordina, dirige y supervisa las actividades relacionadas con el personal policial; empero, mostró un personal escéptico y resentido por causa de la ausencia o mala aplicación de las normas institucionales y disposiciones sobre ascensos (personal con 12 años y más en el mismo rango), a la vez que la escala salarial no cubre el costo de la canasta básica nacional desde rasos hasta tenientes coroneles.

c) **Dirección de Soporte y Control:** se encarga de la logística y el mantenimiento que requieren las instalaciones, equipos, vehículos y demás; sin embargo, los vehículos (carros y motocicletas) disponibles para el patrullaje no son suficientes y no existe un almacén de piezas para mantener los vehículos en funcionamiento.

d) **Dirección Legal:** esta se ocupa de los asuntos de los asuntos jurídico-legales de la institución, asumiendo la defensa de sus

miembros cuando lo solicitan; empero, no posee un personal especializado ni con experiencia en áreas vitales como compras y contrataciones públicas, derecho constitucional, administrativo, civil y penal.

e) **Dirección de Asuntos Internos:** se ocupa de las investigaciones correspondientes a las violaciones del régimen ético y las faltas cometidas por sus miembros; no obstante, presenta carencias o falta de equipos tecnológicos para hacer los trabajos de vigilancia (cámaras, video grabadoras, drones, celulares), teniendo algunas unidades que utilizar incluso sus teléfonos personales para realizar su labor. Al mismo tiempo, no tienen vehículos suficientes (únicamente tres vehículos nuevos para cubrir todo el país) y no tienen mecanismos para mantener el anonimato a la unidad que realiza las investigaciones, pudiendo ser fácilmente identificables

f) **Dirección Administrativa y Financiera:** tiene a su cargo ejecutar el presupuesto asignado, gestionando los recursos para adquirir bienes y servicios. Ahora bien, a pesar del presupuesto haber aumentado un 21 % en el año 2021, este sigue considerándose insuficiente y, lo peor es que se destina prácticamente en su totalidad al pago de nómina (85 % en 2021), superando con creces al rubro del transporte que se coloca como segundo en importancia, con apenas 7 %.

g) **Dirección Central de Prevención:** con las funciones de diseñar, coordinar, supervisar los procesos y estrategias para la prevención del delito y la seguridad ciudadana. Sin embargo, reportaron la necesidad de equipo informático, equipo básico para la operatividad del agente policial, equipos portátiles de radio y otras tecnologías de comunicación, armamento policial para equipar los turnos de servicio, vehículos adecuados en

la cantidad requerida para el servicio, personal entrenado y calificado y un centro de comando y control policial.

h) **Instituto Policial de Educación:** se encarga del diseño, planificación, ejecución y supervisión de los programas de estudios en las diferentes áreas de la institución; no obstante, se requiere fortalecer el presupuesto operativo y mejorar las infraestructuras, pues la situación es tan precaria que la mayor parte del tiempo el personal paga de su salario las reparaciones y compra de insumos.

i) **Dirección de Tecnología de Información y Comunicación:** se encarga de todos los aspectos tecnológicos y de comunicación de la institución; empero, no cuentan con equipos tecnológicos actualizados ni adecuados para el desarrollo de las labores y, peor aún, la tecnología existente no está homologada en los distintos departamentos de la institución, así como también, existe gran deficiencia de comunicación con los puestos geográficos de difícil acceso.

j) **Dirección Central de Inteligencia:** se encarga de las labores de análisis e inteligencia estratégica para apoyar las acciones de investigación y prevención; apenas cuenta con 460 miembros a escala nacional. Sin embargo, no cuenta con tecnología para vigilancia y aspiran a que se cree una escuela de inteligencia independiente del Instituto Policial de Educación.

k) **Dirección de policía de Investigación:** señalaron que existen zonas donde no tienen presencia y estiman que el sistema de reclutamiento para no es el más adecuado. Adicionalmente, confrontan dificultades en su relación con el Ministerio Público para establecer estrategias de investigación y les faltan más recursos humanos, equipos y vehículos.

l) **Policía Científica:** indicaron que necesitan ocho unidades y que existen zonas del país donde no tienen presencia. Alegaron falta de vehículos, equipos actualizados y de presupuesto, lo cual lleva a que miembros de la institución con habilidades como peritos, realicen trabajos fuera de esta por necesidad de más ingresos (y no precisamente como docentes), pudiendo así comprometer su objetividad y transparencia.

m) **Policía Cibernética:** se dedican a la investigación en tres áreas: delitos, ciber-patrullaje (delito por redes) e información forense; está compuesta por 22 asimilados y apenas tienen presencia en Santo Domingo, Santiago y Punta Cana. Además, no tienen un plan de mantenimiento para los equipos informáticos y les faltan recursos humanos especializados.

Como se puede apreciar, según los resultados arrojados por el Informe Final del Grupo de Trabajo para la Transformación y Profesionalización de la Policía Nacional, en todas las áreas de la institución hay deficiencias (incluidas las principales), fundamentalmente en materia de recursos humanos, equipamiento, vehículos y presupuesto.

2) Educación/Formación

El informe en cuestión señala que los problemas encontrados en esta área son:

a) La falta de motivación ha provocado una baja en el ingreso de rasos.

b) El entrenamiento de los rasos dura seis meses, pero en muchas ocasiones, son requeridos al servicio sin siquiera haber cursado tres meses de capacitación; eso significa que se envían a la calle policías armados sin la debida formación.

c) La mayoría de los policías que delinquen no han cumplido con el entrenamiento.
d) La mayoría de los que solicitan el ingreso a la Policía provienen de los barrios marginados y zonas excluidas.
e) Los policías no se ven a sí mismos como servidores públicos y tienen el criterio de que «en la Policía Nacional se hace lo que se puede, no lo que se debe».
f) La capacitación debe tener un mayor componente ético y enfatizar el entrenamiento físico.

Ante esta situación, las sugerencias ofrecidas fueron:

a) Realizar pruebas que midan diferentes tipos de habilidades y detecten problemas graves de conducta en los procesos de selección de los rasos.
b) Garantizar que los seis meses de entrenamiento sean estrictamente cumplidos.
c) Elaborar un mercadeo efectivo para el reclutamiento.
d) Respetar que el ingreso se haga a través de Recursos Humanos y no deben realizarse las promociones sin aplicar los reglamentos, es decir, actualización y reentrenamiento.

En el caso del Instituto Policial de Educación (IPE), según el Informe su visión es más que nada vertical, militarista, no pedagógica. Adicionalmente, reconocen que no se ha hecho una evaluación de los perfiles de ingreso y egreso, y que no hay criterios claros de selección ni tampoco evaluaciones periódicas confiables. Por tanto, se recomendó cambiar los paradigmas pedagógicos, definir un nuevo modelo educativo, construir una estructura académica que no sea militar, configurar nuevos perfiles de los ingresantes y crear una nueva malla curricular que esté acorde a los nuevos paradigmas y al nuevo modelo educativo.

3) Presupuesto

Indiscutiblemente, el presupuesto es la base de la solución a las deficiencias de la Policía Nacional. No obstante, la clave aquí radica en una redistribución y una mejor administración del mismo, no en un simple incremento. De acuerdo con lo recogido en el Informe, se requiere:

a) Realizar un proceso de descentralización que ayude a fortalecer el rol de cada uno de los departamentos de la institución en la administración de los recursos, incluyendo su activa participación en la elaboración y seguimiento al presupuesto.
b) Estructurarse o surgir de las áreas funcionales, creando los centros de costos correspondientes a lo interno de la institución para su adecuado control y seguimiento.
c) Establecer centros de costos por región, provincia, ciudad, localidad y destacamentos, elaborando el presupuesto directamente desde estos y tomando en cuenta sus necesidades, densidad poblacional, nivel y tipo de criminalidad, y tipos de infracciones que afectan la seguridad ciudadana.
d) Incluir los gastos de mantenimientos preventivos y de reparaciones de los equipos (tecnología, transporte, planta física, equipo de seguridad y protección).
e) Mapear el país y en cada demarcación o destacamento identificar y cuantificar las necesidades concernientes a equipos de protección, armas, uniformes, infraestructura, vehículos, comunicaciones y tecnología, para así presupuestar por región, provincia, ciudad, localidad, desde cada centro de costo, en función del estado en que se encuentren a finales del 2022, lo que requerirán para el presupuesto del año próximo.
f) Adquirir y poner en funcionamiento un sistema interno para darle seguimiento a la ejecución presupuestaria por centro de

costo, que mensualmente reporte los gastos a la Dirección General de Presupuesto y que sirva de base para la rendición de cuentas y mejores ejercicios de elaboración presupuestaria hacia el futuro.

Sin embargo, las primeras medidas a partir de este informe no se presentaron sino hasta principios de mayo de 2022, como consecuencia de una serie de sucesos que resultaron en la muerte de tres ciudadanos en medio de hechos confusos.[33] A partir de esto, el Gobierno, a través del ministro de interior y policía, Jesús Vásquez, y del Comisionado Ejecutivo para la Implementación de los Planes, Estrategia y Política de Transformación y Profesionalización de la Policía Nacional, José Vila del Castillo, presentó 14 medidas para enfrentar el abuso policial[34] y así marcar el inicio del proceso de reforma a la institución; estas fueron:

1) La ejecución inmediata de la instalación de cámaras en todas las patrullas y la creación de un centro operativo policial en tiempo real, contando con el apoyo de las cámaras fijas del 911.
2) Instalación de cámaras móviles incorporadas a las patrullas.
3) Implantación del Sistema Policial de Consulta Criminológica en los teléfonos de las patrullas para la depuración no intrusiva y respetuosa de los ciudadanos que sean requeridos por la autoridad en cualquier circunstancia.

33. De acuerdo con Rodríguez (2022), en menos de un mes tres hombres murieron en medio de extrañas circunstancias en distintos centros de salud donde recibían atenciones médicas luego de haber sido trasladados desde dotaciones de la Policía Nacional, donde se encontraban detenidos. Según el autor, el caso más reciente es el de David de los Santos, detenido el 27 de abril de este año 2022 tras alegadamente haber protagonizado un incidente con una mujer en una plaza comercial y llevado al destacamento del ensanche Naco y muriendo posteriormente en un centro de salud de la capital.
34. Con relación a los reportes publicados sobre muertes por abuso policial durante el año 2022, se registraron 10 casos en cinco meses, una diferencia estadística notoria comparada con el pasado. (Presidencia de la República Dominicana, 2022)

4) La creación de un centro nacional de control de tránsito y revisión, además de la mejora de la inspección de tráfico.
5) La instalación de cámaras en todos los destacamentos.
6) La instalación de un centro de control y monitoreo de los destacamentos en el Ministerio de Interior y Policía.
7) Colocar bajo la supervisión directa del Ministerio de Interior y Policía, el Departamento de Asuntos Internos de la Policía Nacional, con el fin de garantizar la investigación pronta y rigurosa de los casos.
8) Mejorar los sistemas y procesos de la Inspectoría General, dotándola de mayores capacidades de control e instrucción de casos.
9) Acelerar la realización de pruebas de integridad de todos los agentes, comenzando por los altos cargos de la PN.
10) Implementar las guías obligatorias de actuación, basadas en la responsabilidad descentralizada.
11) Implantar medidas urgentes de formación complementaria a todos los agentes en tres áreas, como mínimo: gestión de crisis, Derechos Humanos y actuación policial y uso de la fuerza y del ejercicio de la autoridad.
12) Ratificar, previo acuerdo parlamentario, la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, que dará acceso a los ciudadanos a la justicia internacional y obligará al Estado a cumplir con los estándares internacionales en la materia. Para ello, en los próximos días solicitaremos el apoyo de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, e iniciaremos los trabajos.
13) Coordinar con el Ministerio de Salud un programa especial para evaluar las condiciones de salud de los apresados temporales.

14) Reorganizar el departamento de comunicaciones de la PN, en coordinación con el Gabinete de Presidencia correspondiente, e implementar nuevos lineamientos de comunicación que impidan versiones erradas y deformaciones informativas.

Entre estas, destacan la instalación de cámaras en patrullas y destacamentos, lo cual, si bien es cierto en principio representa una medida atinada y necesaria, no menos cierto es que la clave para el funcionamiento exitoso de estas reside en, primero, dotar de condiciones básicas como son energía eléctrica e internet a una cantidad importante de destacamentos[35] y, segundo, en el control, monitoreo y custodia de las grabaciones de dichas cámaras; puesto que, si esto sigue estando en manos de la Policía Nacional o de estamentos pertenecientes al entorno de la institución, esta podría terminar siendo una medida infructuosa e ineficaz. Por ende, lo pertinente sería que el monitoreo de esas cámaras y la custodia de sus grabaciones esté a cargo de una empresa externa, preferiblemente extranjera y dedicada exclusivamente a este tipo de labores, que pueda dar soporte y garantizar el funcionamiento en todo momento de las cámaras, por un lado y, el almacenamiento de esas imágenes en servidores propios y en la nube en tiempo real, por otro.

Respecto a la medida concerniente a la realización de pruebas de integridad y a la formación complementaria a todos los agentes en gestión de crisis, derechos humanos y actuación policial, uso de la fuerza y del ejercicio de la autoridad, es necesario indicar que, más que pruebas de integridad, lo pertinente sería realizar un proceso depuración profunda en las filas de la uniformada, a partir de cuyos resultados

35. De acuerdo con el informe realizado por el Grupo de Trabajo para la Transformación y Profesionalización de la Policía Nacional, en más de 300 destacamentos no hay conectividad.

se desvinculen, procesen y juzguen en los tribunales a quienes lo requieren y se formen a los restantes. No obstante, más que formación complementaria lo ideal sería, tal como estableció el IPES, cambiar los paradigmas pedagógicos, definir un nuevo modelo educativo, construir una estructura académica que no sea militar, configurar nuevos perfiles de los ingresantes y crear una nueva malla curricular que esté acorde a los nuevos paradigmas y al nuevo modelo educativo. En resumidas cuentas, debe propugnarse un cambio de cultura institucional y accionar policial, especialmente a través de la creación de un nuevo modelo de policía, el cual sea elegido a partir de criterios estrictos, asista a un nuevo entorno de trabajo, reciba un nuevo entrenamiento, un nuevo uniforme, un salario acorde sus necesidades y, sobre todo, desarrolle sus acciones en un entorno controlado por herramientas tecnológicas y supervisión interna y externa.

Por último, con relación a la colocación de Asuntos Internos bajo la supervisión directa del Ministerio de Interior y Policía, se entiende que lo ideal sería más bien sacar ese departamento del Palacio de la Policía, llevarlo a que opere directamente desde el referido ministerio y que su personal sea reestructurado, pasando a estar compuesto por fiscales, policías y miembros de la Defensoría del Pueblo o algún organismo similar, de forma tal que se pueda crear un verdadero grupo veedor de las labores de los agentes. Esto así, pues tal como apuntó el propio coordinador del Grupo de Trabajo para la Transformación y Profesionalización de la institución, Servio Tulio Castaños, «la Policía no puede investigarse a sí misma», dado que no tiene facultad para llevar a cabo pesquisas en hechos delictivos que involucren a sus miembros, sino que esta responsabilidad recae sobre el Ministerio Público.

Para julio de 2022, entre las acciones del «proceso de inicio de la reforma policial» se crearon la Comisión Técnica para la Reestructuración del Sistema Educativo de la Policía Nacional, la de la Junta Directiva

para la gestión de la transición del Instituto Policial de Educación (IPE) y un comité académico de ese órgano. El Decreto núm. 371-22 dispuso que la comisión regule el funcionamiento en materia educativa y vele por el cumplimiento del plan de trabajo enviado y aprobado por el Poder Ejecutivo (MIP, 2022). En agosto, el presidente Abinader presentó el «Plan Estratégico para la Reforma Educativa de la Policía Nacional», consistente en propiciar un nuevo modelo educativo policial que impactará a 35,000 oficiales en sus diferentes rangos, mediante 1,400 cursos que serán impartidos por 160 profesores en un plazo de seis años. Su principal enfoque será una reestructuración que permita diagnosticar la situación actual del sistema, para así formular las propuestas de transformación integral del IPE, su modelo educativo, planes de estudio, estatuto docente, estructura institucional, sistema de reclutamiento y selección, infraestructura física y tecnológica, y base normativa, entre otros. (Policía Nacional [PN], 2022)

Finalmente, en el mismo mes de agosto de 2022, el presidente Abinader también presentó la puesta en funcionamiento de la Unidad Táctica de Drones y de la plataforma web y aplicación móvil de la institución para recibir denuncias. En el caso de los drones, estos serán usados para labores de reconocimiento y levantamiento de informaciones de inteligencia en lugares donde ocurran hechos delictivos o se requiera desplegar operaciones policiales; la unidad contará con 18 drones, 42 pilotos y un puesto de control donde se recibirán y procesarán las imágenes captadas. La aplicación y el portal web para denuncias serán accesibles desde cualquier navegador de internet y/o sistema operativo móvil y ofrecerán al usuario un módulo de rastreo para conocer el estatus de sus denuncias, así como también la digitalización de la Certificación de Pérdida de Documentos con la posibilidad de realizar el pago en línea. (Rodríguez, 2022a)

3.4. Recomendaciones

A escala regional, la cultura reformista se ha caracterizado por la construcción de soluciones puntuales por encima de las acciones necesarias para resolver el problema de forma integral. La historia reciente ha demostrado que por lo general, a los gobernantes les suele importar más adoptar una solución inmediata (la cual suele ser una policía formateada a vapor), que un plan configurado a partir de las características centrales de la problemática y el abordaje de los aspectos estructurales que acompañan la situación de la inseguridad, como son la pobreza, la desigualdad, la insalubridad y los bajos niveles de educación, entre otros. Esta es la razón por la que, a pesar de una reforma policial sea robusta y las condiciones para el diseño y aplicación de políticas sean por igual prometedoras, en el papel, en la práctica estas se terminan desinstalando y sus efectos desapareciendo cuando no hay un conocimiento real y profundo del problema previo a presentar e implementar su «solución». (Gorgal, 2015)

En consecuencia, en la región el clamor público por los crímenes atroces, el uso desproporcionado de la fuerza y los escándalos de violencia y corrupción policial ha creado la necesidad de reformas policiales en la mayoría de países latinoamericanos; sin embargo, los procesos de cambio desarrollados en las últimas tres décadas en esta materia han resultado ser insuficientes y han mostrado retrocesos como consecuencia de voluntades políticas electorales más que por diseños técnicos o de gestión eficaces (Dammert, 2020). El informe de Latinobarómetro 2021 reflejó que la media del promedio de confianza en la policía nacional en la región era de 36 %; en el caso de República Dominicana, esta se colocó por debajo de la media, con 32 %.

En el país, las demandas ciudadanas a partir de los últimos hechos de sangre cometidos por miembros de la uniformada contra

ciudadanos inocentes, indiscutiblemente aceleraron el inicio de la reforma policial actual. No obstante, algunas cuestiones fuera del plan deberían ser incorporadas, razón por la cual, a continuación, se plantean las siguientes recomendaciones:

1) Estudiar el modelo policial dominicano desde su formación y ver los programas y reformas en materia de seguridad desarrollados hasta la actualidad para saber si son procedentes o no; antes de estudiar a otros países, debemos estudiarnos a nosotros mismos.[36]
2) Analizar la cultura policial e intentar cambiar su formación militar originaria, pasando de las políticas de «mano dura» a las de prevención; es decir, del modelo reactivo de policía a uno basado en inteligencia. Esto es: desarrollar diagnósticos de los problemas de seguridad enfrentados por la población, identificar prioridades y definir propuestas de soluciones, determinando un conjunto de metas y objetivos de la policía.
3) Iniciar un proceso de descentralización de la institución enfocado en la creación de una policía local o municipal con formación exclusiva en el seguimiento y la detención de los delincuentes comunes, incluyendo una redistribución de los agentes policiales y colocando un mayor número en las zonas de mayor riesgo, confiriendo a esta policía preventiva facultades de investigación y definiendo claramente su accionar y jerarquía.

36. Antes de la implementación de medidas como el «Plan Cuadrante» observando los casos de Chile o Colombia, sería pertinente examinar los efectos de planes similares implementados en la nación en el pasado; pues entre la década de los 60 y los 70, se produjo la primera división territorial para un mayor control de la delincuencia y el crimen, tras crearse seis zonas a los fines de dividir los destacamentos y cuarteles de Santo Domingo de acuerdo con el área de su ubicación para conseguir una mejor supervisión y control del territorio. En ese mismo orden se creó el Departamento Escuadrón de Caballería y la División de Radio Patrulla, cuyas funciones eran patrullar en la ciudad y estar en más contacto con la ciudadanía para así garantizar la protección personal ofreciéndole mayores niveles de seguridad para transitar por las calles y realizar sus labores cotidianas.

4) Mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos en la Policía, fortaleciendo los procesos de entrenamiento, formación y capacitación de los agentes a partir de la redefinición de sus funciones y la realización de un plan piloto relativo a la configuración de un cuidadoso proceso de selección de un número determinado de agentes, quienes recibirían una formación en temas técnico–policiales, jurídicos y humanísticos, con especial acento en las relaciones interpersonales y el conocimiento del entorno donde trabajarían las labores policíacas de inteligencia y prevención delictual.
5) Crear estructuras de supervisión externa (no solo interna) de las acciones de los agentes policiales (incluyendo la sociedad civil), así como también destinar fondos para la investigación y desarrollo de indicadores de inseguridad, evaluación de las medidas implementadas y seguimiento a la relación entre policía y comunidad, estableciendo un régimen eficaz de consecuencias.
6) Crear mecanismos de rastreo, identificación y localización de los delincuentes reincidentes que poseen hasta decenas de fichas y no están apresados, especialmente a través del desarrollo de sistemas de intervención o detección temprana de actividades delictivas, los cuales sirven para identificar en la población problemas de conducta y de gestión que tienen el potencial de crecer y generar conflictos mayores y actividades delictivas extendidas en todo el territorio.
7) Crear una estructura de persecución del crimen o delito a nivel macro, no del crimen o delito en particular,[37] aunado a

37. Esto es: cuando un ladrón se roba un retrovisor, no es para ponérselo a su carro, es para venderlo, entonces hay que perseguir a quien le compra ese retrovisor, esa batería, esas tapas de aros y demás; lo mismo con los celulares, con las prendas, etc., hay que perseguir a quienes compran estas cosas para luego venderlas.

la adopción de nuevas formas de patrullaje (a pie y en motocicletas), para permitir una mayor cercanía a la ciudadanía y un mejor acceso a los espacios reducidos; serían unidades motorizadas de apoyo y reacción, destinadas al recorrido de las avenidas centrales y calles de los principales barrios con índices delictivos.

8) Vincular directamente a la comunidad (principalmente a la gente de los barrios), a los fines de conocer las características de la zona y especialmente quiénes son aquellos que delinquen, dónde lo hacen, cómo lo hacen y qué hacen (como base para la creación del sistema de identificación y rastreo); buscar información allí, no esperar que la gente vaya a los destacamentos a poner una denuncia, pues, además del desinterés de la población en denunciar, actualmente solo 116 cuarteles policiales de los 717 existentes están en capacidad de recibir denuncias;[38] conjuntamente con la realización de reuniones periódicas de monitoreo (semanales o quincenales), en donde participen autoridades municipales, agentes de la Policía en el área, miembros de las juntas de vecinos y habitantes en general del barrio o residencial, para así evaluar la necesidad de continuar o cambiar con el modelo de seguridad en funcionamiento.

9) Hacer partícipes a los medios de comunicación y a personas influyentes en las redes sociales, creando programas de concienciación en los barrios (sobre todo en los jóvenes) y promoviendo las acciones del nuevo modelo policial y las

38. El 11 de octubre de 2021, el ministro de interior y policía, Jesús Vásquez, aseguró que la entidad que dirige está trabajando para dotar a la autoridad policial de los equipos correspondientes para que la ciudadanía pueda poner su denuncias mediante su teléfono celular. Vásquez explicó que ya el Ministerio de Interior y Policía está en el proceso de elaboración de la licitación que le permita adquirir los softwares adecuados para la referida tarea tecnológica. (Andujar, 2021)

actividades de la institución destinadas a disminuir los niveles de inseguridad y de lucha contra la delincuencia, permitiendo así inclusive a la población sumarse y coadyuvar en esta importante labor.

10) Incluir en la reforma del Código Penal una norma que permita a los fiscales procesar delincuentes incluso sin la denuncia de la víctima, partiendo de pruebas como testimonios, vídeos y demás; es decir, las leyes deben establecer que corresponde a los fiscales y no a las víctimas ni a sus familias, la responsabilidad de iniciar el procesamiento y enjuiciamiento de los delitos comunes como robos simples y atracos cometidos en contra de cualquier ciudadano. Esto es: en todos los flagelos de este tipo debe ejercerse la acusación de oficio, independientemente del grado o tipo de daño causado; esto debe ir aunado a la contratación de más fiscales para que cada uno pueda tener una cantidad manejable de casos y asignación de algunos de estos funcionarios a los principales cuarteles del país.

En resumidas cuentas, estas tres acciones se recomiendan de forma priorizada:

1) Realizar un proceso de depuración ascendente de los miembros de la institución, es decir, desde los rangos más bajos hasta los más altos, a partir de lo cual, tal como se estableció previamente, se desvinculen, procesen y juzguen en los tribunales a quienes lo requieran y se comience un proceso de formación integral con los restantes a partir de una nueva cultura institucional, compuesta especialmente por educación básica, un entrenamiento adecuado, técnicas policiales

avanzadas y humanísticas, labores policíacas de inteligencia y prevención delictual, entre otros.

2) Poner en funcionamiento estructuras de supervisión interna y externa de las labores policiales, inicialmente, a través de un nuevo esquema en Asuntos Internos que permita, como se apuntó antes, que este sea trasladado al Ministerio de Interior y Policía y, sobre todo, pueda ser reestructurado y pasar a estar compuesto por fiscales, policías y miembros de la Defensoría del Pueblo o algún organismo similar, de forma tal que se pueda crear un verdadero grupo veedor de las labores de los agentes.

3) Construir en paralelo de un nuevo cuerpo policial que cuente con un espacio de trabajo adecuado, herramientas tecnológicas eficaces y condiciones económicas favorables, entre otras, tomando en cuenta el entorno del que provienen muchos agentes e intentando lidiar con problemas estructurales que le afectan como son la pobreza, marginalidad, desigualdad, bajos niveles de educación, entre otros.

En adición a esto, es oportuno observar los postulados de Alvarado (2019) al respecto, pues estima que, si bien cada contexto es único, hay algunos elementos en común que se ha demostrado contribuyen al éxito de los procesos de reforma y modernización policial; estos son:

1) Confluencia de voluntades políticas. Una reforma integral requiere de un buen diagnóstico del punto de partida y un plan estratégico que permita medir los avances. En el caso de las reformas policiales, el apoyo del presidente, el ministerio y los cuadros gerenciales de las policías es clave para asegurar que los cambios se ejecutan a todos los niveles.

2) Capital humano. Es fundamental que los cuerpos policiales cuenten con condiciones laborales saludables y que además promuevan políticas de género inclusivas, que los agentes tengan formación académica, al menos un título de bachiller para poder acceder a cualquier puesto en la institución.
3) Incorporación de nuevas tecnologías de la información. Algunos cuerpos policiales están usando avanzados sistemas de información para robustecer sus labores de patrullaje. Por ejemplo, México integró en una sola plataforma 34,000 bases de datos de más de 250 instituciones de gobierno, contribuyendo así a mejorar la inteligencia operativa criminal. En Medellín se identificaron las zonas más críticas y al aumentar la presencia policial en esas áreas, la criminalidad descendió 70 %, las denuncias pasaron de 30 a 68 % y el hurto de vehículos bajó 46 %.
4) Transparencia y acompañamiento de la sociedad civil. Algunas instituciones de seguridad y justicia disponen actualmente de instrumentos para predecir la consecución de los delitos, por lo que, mantener al ciudadano informado sobre la labor policial es esencial. Un ejemplo de esto es el sistema CompStat de New York, en donde los jefes policiales se reúnen semanalmente para definir estrategias y rendir cuentas.

Del mismo modo, Casas et al. (2018) señalaron dos recomendaciones o cuestiones esenciales a tener en cuenta ante todo proceso de reforma policial:

1) Mejoramiento de la formación, mas no necesariamente de la profesionalización policial. El fortalecimiento de las academias policiales de la región continuará de la mano de la cooperación

internacional. Sin embargo, la mayoría de estos esfuerzos suelen fracasar ante presiones políticas derivadas de los altos niveles de criminalidad y de la tentación de enfrentarlos poniendo más policías en las calles en el corto plazo. No es claro que el creciente papel de las academias policiales implique un esfuerzo para repensar en clave democrática y moderna la formación de los cuadros policiales; así como tampoco hay ninguna certeza de que vaya a traer una mejora dramática de los procesos de reclutamiento, de los estatutos profesionales de la institución o de las condiciones laborales experimentadas por el personal policial. Ese es un paso importante, pero incipiente, para profesionalizar el trabajo policial.

2) Continua experimentación con modelos de policía comunitaria. La introducción de diversas prácticas de acercamiento entre la Policía y la comunidad es una de las innovaciones más importantes en las reformas policiales de la región en las últimas dos décadas. Empero, esto se da en un entorno de profunda desconfianza hacia la Policía, donde es indispensable reconstruir las relaciones entre esta y la comunidad para poder aspirar a que lucha contra la delincuencia tenga éxito. Ahora bien, la combinación del uso de información georreferenciada y el involucramiento de las comunidades en la definición de las prioridades del trabajo policial ofrece un gran potencial de éxito en la prevención del crimen. Adicionalmente, se requiere asegurar la escalabilidad de los proyectos de policía comunitaria, aumentar los recursos disponibles, cambiar la cultura policial para que la orientación comunitaria sea vista como algo más que un ejercicio de relaciones públicas y, por último, evaluar rigurosamente cada plan, estrategia o medida implementada.

Finalmente, según Dammert (2020, 6), en la actualidad es recomendable igualmente que toda reforma en la materia evite dos cuestiones que han representado el fracaso de las transformaciones policiales:

1) La presencia de un discurso político marcado por el populismo punitivo, es decir, por la vocación política de pretender que los problemas de las violencias y el crimen se solucionan con mayores castigos, cambios legales, aumentos de penas, disminución de la edad de imputabilidad penal, así como aumento del presupuesto y la dotación policial y de sus facultades de intervención. Si bien los estudios son claros en afirmar que prácticamente ninguna de esas medidas tiene un impacto positivo sobre el crimen, o incluso sobre la percepción ciudadana de la policía, la región se encuentra enfrascada en un círculo vicioso que ha ido incluyendo respuestas similares para la migración y la conflictividad social.
2) La lucha contra las drogas en el escenario criminal latinoamericano ha generado desigualdades y prioridades institucionales que limitan la importancia de otras problemáticas; adicionalmente, esta perspectiva institucional ha sido clave en el aumento de la violencia y de la corrupción policial, pero la mayoría de las reformas obvian esta cuestión.

Consideraciones finales

La caída de las dictaduras y el retorno a la democracia en la región impulsó diversos procesos de reforma o cambios normativos en diferentes áreas o sectores nodales de cada nación. A pesar de esto, en materia de seguridad la mayoría de los gobiernos latinoamericanos no ha llevado a cabo procesos integrales y persistentes de reforma policial, lo cual aparentemente responde a intereses particulares, falta de voluntad política o dificultad para eliminar la cultura militar originaria de estas instituciones. Ciertamente, a diferencia de otras políticas públicas que enfrentan procesos de modernización e incluso reformas basadas en un diseño y planificación de mediano y largo plazo, las transformaciones policiales en la región están principalmente vinculadas con escándalos y acciones mediáticas, por lo que, son simples respuestas políticas que no parten de un diagnóstico, no tienen un plan de implementación claro y comúnmente inician sus procesos con destituciones o «limpiezas» institucionales, pero con resultados limitados y predeterminados. (Dammert, 2020)

En términos generales, los procesos de reforma policial en América Latina han presentado distintos problemas, destacando entre estos la reacción al interior de la institución (que percibe las nuevas directrices como amenazantes), la negación de la opinión pública o los grupos políticos conservadores y el cambio de liderazgo en las instituciones o en el ámbito político en general. Adicionalmente, estudios han mostrado que no es del todo evidente que estos cambios cosméticos generalizados en la región disminuyan las tasas de delitos o la sensación de inseguridad en la población, sobre todo en el corto o mediano plazo, lo cual le agrega un mayor nivel de tensión a los gobernantes al no poder mostrar resultados inmediatos. (Dammert, 2005)

A excepción de Uruguay, en donde se produjo una transformación policial integral en la última década basada en un proceso planificado con apoyo interno y externo (principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo), que logró impactos importantes no solo a nivel orgánico institucional, sino también en los niveles de eficiencia de sus principales iniciativas, prácticamente en el resto de los países latinoamericanos los hechos de corrupción y violencia han sido las principales motivaciones de cambios de los últimos años; este ha sido el caso, por ejemplo, de los Carabineros de Chile, la Policía Nacional de Honduras y la Policía Militar de Brasil. (Dammert, 2020)

Igualmente, este ha sido el caso de República Dominicana, en donde, tal como se apuntó previamente, la violencia de policías hacia civiles y los hechos de sangre injustificados a manos de agentes policiales contra ciudadanos inocentes, indiscutiblemente han sido el principal detonante de las reformas policiales en las últimas décadas. Asimismo, otro de los problemas de las reformas en el país es que son copias de modelos de reformas de otras naciones y no procesos planificados a partir de la propia realidad dominicana; la muestra más fehaciente de esto es el «Plan Cuadrante» o «sistema de vigilancia policial por cuadrantes» anunciado por el Gobierno en octubre de 2021, el cual ya se había implementado en el país en las décadas de los años 60 y los 70, mediante un plan de división territorial similar.

A raíz de esto, las tres causas centrales de la ineficacia de las reformas policiales hasta el momento realizadas en República Dominicana son:

1) Se trata de procesos que se dan a partir de escándalos o hechos de sangre que consternan a la ciudadanía, mas no en base a diagnósticos, estudios y planificaciones integrales.

2) Se basan meramente en las experiencias de otros países, obviando la historia, cultura y realidad propia.
3) Tienden a mal copiar, emular o calcar otros modelos de reformas sin ningún tipo de análisis o reparo en las características centrales de la situación nacional, en las especificidades de esos planes y en sus dificultades, fallos o aciertos durante su implementación.

El mejor ejemplo de esto último es que, en el caso del Modelo de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) en Colombia y del mencionado «plan cuadrante» de Chile, se copiaron sus aspectos generales, es decir, todo lo concerniente a la división del territorio y asignación focalizada de agentes, mas no se emularon sus especificaciones; o sea, además de la segmentación del territorio, este plan contempló que en cada cuadrante se debía contar con:

1) Información precisa sobre sus características geográficas, densidad poblacional, actividades económicas y sociales.
2) datos sobre incidencia delictiva y número de procedimientos policiales que debían efectuarse.
3) Asignación y responsabilización en la gestión de cada cuadrante a ciertos agentes bajo las figuras de delegados y subdelegados.
4) Capacitación especial a los policías en materia de relaciones comunitarias, atención al público y resolución de conflictos.
5) Rendición de cuentas mediante la realización de reuniones comunitarias cada tres meses en las que participasen dirigentes vecinales y autoridades en la materia.

En términos generales, una reforma policial debe ser un proceso diversificado y complejo de reestructuración doctrinaria, orgánica y funcional basado en un conjunto de cambios institucionales en ocho dimensiones fundamentales:

1) Funciones de la institución policial y del trabajo policial
2) Organización
3) Profesión policial
4) Educación
5) Formación
6) Profesionalización del reclutamiento
7) Infraestructura y equipamiento
8) Control y evaluación

En este esquema, la Policía solo debería tener dos grandes misiones o ejes funcionales básicos: 1) la seguridad preventiva, orientada a prevenir e investigar los delitos[39] y 2) la seguridad compleja para prevenir, conjurar e investigar las actividades y acciones delictivas complejas cometidas por grupos criminales organizados. (Arias et al., 2012)

Para Casas et al. (2018), conformar un cuerpo policial eficaz y con valores democráticos depende en gran medida de seis aspectos:

1) El control del crimen organizado y la desmilitarización de la seguridad interior.

39. Esto comprende: 1) el control policial preventivo: mediante el patrullaje y la vigilancia en espacios públicos o labores de inspección y verificación de personas y objetos sensibles para la seguridad pública; 2) el mantenimiento del orden público, en situaciones de desórdenes graves o delitos durante manifestaciones o concentración de personas; 3) las operaciones especiales tendientes a conjurar y hacer cesar situaciones críticas de alto riesgo o a garantizar intervenciones preventivas especiales.

2) El dilema de centralizar o descentralizar las tareas policiales,
3) La profesionalización de la fuerza policial.
4) La adopción de tecnologías y sistemas de información.
5) La introducción de prácticas de transparencia y rendición de cuentas.
6) La consolidación de la orientación comunitaria de la policía.

Ahora bien, todo esto debe imponerse a un contexto caracterizado por altos niveles de delincuencia, incentivos políticos contrarios a las reformas de largo plazo, arraigadas tradiciones autoritarias, grandes debilidades organizacionales en las instituciones policiales y niveles muy bajos de confianza en ellas.

Además de esto, las reformas policiales actualmente para ser efectivas deben superar las siguientes fallas y/o debilidades (Arias et al., 2012, 20):

1) Ausencia de un diagnóstico institucional integral y adecuado de las policías, por lo que se desconoce casi por completo su cultura institucional, sus bases doctrinales y sus formas de concebir e interpretar su trabajo, sus funciones; sus enrevesadas tramas organizativas, estructuras de mando y dispositivos operacionales; sus acciones preventivas e investigativas; su estructura de personal, formación y capacitación, carreras profesionales y condiciones laborales; por último, sus mecanismos de supervisión y control.
2) Falta de dispositivos políticos e institucionales especializados en la dirección y administración de las policías, porque esas funciones han sido ejercidas por sus cúpulas, sin injerencia político-institucional externa.

3) Desconocimiento gubernamental y político de las prácticas y mecanismos corruptivos de la Policía. Los gobiernos y la dirigencia política en general, ignoran los intersticios institucionales muy sofisticados mediante los cuales en buena parte de las policías se ha montado un dispositivo corrupto en función de la reproducción de un sistema de recaudo ilegal de fondos provenientes de actividades irregulares o delictivas, protegidas o reguladas por la institución o por algunos de sus sectores; en ese marco, se desconoce que muchas de las resistencias de los núcleos más activos de la policía a los procesos reformistas responden en gran medida al interés por preservar y reproducir esos dispositivos corruptivos que le aportan una enorme cantidad de fondos de origen ilegal.
4) Una visión política de la reforma policial que la considera un proceso institucional complejo cuyo desarrollo no reportará réditos políticos tangibles e inmediatos. La complejidad deriva de dos cuestiones fundamentales: se trata primero de un proceso largo, que requiere de un desarrollo institucional a largo plazo, que supera la duración de un período de gobierno. Por otro lado, supone un proceso con un alto grado de incertidumbre y con resultados inciertos y difícilmente medibles.
5) Ha primado una visión incremental que considera que la reforma policial consiste en el aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura de la institución tal cual está, sin cambios en la organización y en el trabajo policial. Así, esta se limita a mejorar o ampliar el sistema policial existente, su estructura organizativa, bases doctrinales, orientaciones funcionales, equipamiento e infraestructura, personal, dispositivos de formación y capacitación y carreras profesionales, sin atender a las modalidades de policía y su impacto sobre el

> delito ni el tipo de labor desempeñado. Esta orientación tiene una impronta muy conservadora y continuista, al no cuestionar ni poner en tela de juicio aquel conjunto de aspectos ni indagar sobre la eficacia policial.

Para Dammert (2020, 6):

> La presencia de un discurso político marcado por el populismo punitivo, es decir, por la vocación política de pretender que los problemas de las violencias y el crimen se solucionan con mayores castigos, cambios legales, aumentos de penas, disminución de la edad de imputabilidad penal, así como aumento del presupuesto y la dotación policial y de sus facultades de intervención es un error. Si bien los estudios son claros en afirmar que prácticamente ninguna de esas medidas tiene un impacto positivo sobre el crimen, o incluso sobre la percepción ciudadana de la policía, la región se encuentra enfrascada en un círculo vicioso que ha ido incluyendo respuestas similares para la migración y la conflictividad social.

Como bien indicaron Arias et al. (2012), el hecho de modificar las bases organizacionales y legales de la institución, instaurar nuevas medidas de supervisión y control territorial, aumentar los niveles de formación o producir cambios en el sistema educativo policial, pero, reproduciendo sus prácticas habituales, no constituyen una reforma policial, sino una manifestación de voluntad política momentánea o intento de cambio inmediato sin resultados reales posibles. Esto se da, pues la mayoría de las reformas policiales no exhiben un carácter integral, es decir, no implementan de forma conjunta cambios sobre la base, estructura, normativa, funcionamiento, recursos y exigencias

ciudadanas sobre los cuerpos policiales, sino que comúnmente se hacen en torno a uno o varios de estos aspectos, mas no a su totalidad. Adicionalmente, a la hora de implementar las reformas policiales, estas se dan en un escenario institucional deficiente, lo que permite el mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de actividades delictivas por parte de integrantes o grupos pertenecientes al propio sistema policial.

En República Dominicana, las reformas policiales presentadas en las últimas dos décadas y la implementación de los mismos métodos o planes gobierno tras gobierno, han resultado en una situación de violencia e inseguridad que se ha mantenido prácticamente sin variaciones hasta la actualidad. La principal muestra de esto es que una parte importante de las medidas planteadas en la propuesta de reforma policial de 2021, tales como el aumento de la vigilancia en los barrios, la implementación del «Plan Cuadrante», la mejora de los procesos de reclutamiento y formación policial, y el retiro de las armas ilegales de las calles, entre otras, ya estaban contenidas en las reformas de 2012 y 2016.

Por ejemplo, en el año 2012, la «Reforma Integral de la Policía Nacional» presentada por el gobierno del entonces presidente Danilo Medina, contemplaba la «transformación de la academia mediante formación continua y especializada» y el desarrollo del programa «Vivir tranquilo», que buscaba fortalecer los mecanismos de vigilancia policial en barrios de altos índices de criminalidad. En la reforma policial de 2016, se incluía la «generación de un sistema de cuadrantes» como método de prevención y monitoreo de todo el territorio y las zonas con más violencia; también se contemplaba el plan de recolección de armas de fuego ilegales y de aquellas cuya tenencia o porte no pudieran ser justificadas, conjuntamente con el endurecimiento de las normas para el porte y tenencia de armas con el objetivo de que personas con antecedentes o casos de violencia no tuvieran acceso a licencias.

En este escenario, las medidas dispuestas hasta el momento a partir del proceso de reforma de 2021, además de ya haber sido planteadas o implementadas anteriormente en su mayoría, no responden a los principales hallazgos sobre las deficiencias de la institución en el Informe Final del Grupo de Trabajo para la Transformación y Profesionalización de la Policía Nacional. Como se recogió previamente, a partir del referido informe se estableció que departamentos nodales de la institución presentan insuficiencias graves; este el caso de:

1) La Dirección Central de Prevención mostró carencias generales, desde equipo básico para la operatividad del agente policial, hasta armamento, vehículos y un personal entrenado y calificado.
2) La Dirección de Asuntos Internos, donde hay falta de equipos tecnológicos para hacer los trabajos de vigilancia (cámaras, video grabadoras, drones, celulares), teniendo algunas unidades que utilizar incluso sus teléfonos personales para realizar su labor. Además de que no tienen mecanismos para mantener el anonimato a la unidad que realiza las investigaciones, pudiendo ser fácilmente identificables.
3) La Dirección Administrativa y Financiera, que maneja un presupuesto que se destina prácticamente en su totalidad al pago de nómina (85 % en 2021), superando con creces al rubro del transporte, que se coloca como segundo en importancia, con apenas 7 %.
4) La Dirección de Soporte y Control, donde los vehículos (carros y motocicletas) disponibles para el patrullaje no son suficientes y no existe un almacén de piezas para mantener los vehículos en funcionamiento.

5) El Instituto Policial de Educación, donde la situación de la infraestructura es tan precaria que la mayor parte del tiempo el personal paga de su salario las reparaciones y compra de insumos.
6) La Dirección de Tecnología de Información y Comunicación no cuenta con equipos tecnológicos actualizados, la tecnología existente no está homologada en los distintos departamentos de la institución y existe una gran deficiencia de comunicación con los puestos geográficos de difícil acceso.
7) la Dirección Central de Inteligencia apenas cuenta con 460 miembros a escala nacional y no cuenta con la tecnología necesaria para labores de vigilancia efectiva.
8) La Dirección de Policía de Investigación no tiene presencia en todo el territorio nacional y requiere más recursos humanos, equipos y vehículos.
9) La Policía Científica tampoco tiene presencia en todo el país y necesita vehículos, equipos actualizados y presupuesto, lo cual lleva a que miembros de la institución realicen trabajos por fuera, pudiendo así comprometer su objetividad y transparencia.
10) La Policía Cibernética apenas tiene presencia en Santo Domingo, Santiago y Punta Cana. Además, no tienen un plan de mantenimiento para los equipos informáticos y le falta recursos humanos especializados.

Como se puede notar, estos datos arrojados por el Informe Final del Grupo de Trabajo para la Transformación y Profesionalización de la Policía Nacional revelaron que en todas las áreas de la institución hay deficiencias (incluidas las más importantes), principalmente en materia de recursos humanos, equipamiento, vehículos y presupuesto, lo cual

dificulta en sobremanera el desarrollo de los planes y el funcionamiento correcto de la uniformada.

Al margen de todo esto, es preciso señalar que en República Dominicana la policía no es irreformable, sino los modelos de reforma aplicados hasta la fecha no han contado con los diagnósticos, planes y aspectos integrales para solucionar la problemática, esencialmente pues se tratan meramente de copias de reformas de otras naciones. El mejor ejemplo de esto es que la medida concerniente a fortalecer los procesos de reclutamiento (para admitir mejores policías) contenida en la propuesta de reforma policial actual, difícilmente será exitosa si se pone en funcionamiento manteniendo la misma cultura del «macuteo» o bien el mismo esquema irregular de trabajo policial y condiciones laborales y de formación similares, pues, esto es improcedente e ineficiente per se.

Por tanto, las recomendaciones en este sentido, tal como se apuntó anteriormente son:

1) Estudiar el modelo policial dominicano desde su formación y ver los programas y reformas en materia de seguridad desarrollados hasta la actualidad para saber si son procedentes o no; antes de estudiar a otros países, debemos estudiarnos a nosotros mismos.
2) Analizar la cultura policial e intentar cambiar su formación militar originaria, pasando de las políticas de “mano dura” a las de prevención; es decir, del modelo reactivo de policía a uno basado en inteligencia.
3) Iniciar un proceso de descentralización de la institución enfocado en la creación de una nueva Policía Local o Municipal con formación exclusivamente en lo concerniente al seguimiento y la detención de los delincuentes comunes.

4) Mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos en la Policía, fortaleciendo los procesos de entrenamiento, formación y capacitación de los agentes a partir de la redefinición de sus funciones y la realización de un plan piloto relativo a la configuración de un cuidadoso proceso de selección de un número determinado de agentes.
5) Crear estructuras de supervisión externa (no solo interna) de las acciones de los agentes policiales (incluyendo la sociedad civil), así como también destinar fondos para la investigación y desarrollo de indicadores de inseguridad, evaluación de las medidas implementadas y seguimiento a la relación entre policía y comunidad.
6) Crear mecanismos digitales de rastreo, identificación y localización de los delincuentes reincidentes que poseen hasta decenas de fichas y no están apresados, especialmente a través del desarrollo de sistemas de intervención o detección temprana de actividades delictivas.
7) Crear una estructura de persecución del crimen o delito a nivel macro, no del crimen o delito en particular,[40] aunado a la adopción de nuevas formas de patrullaje (a pie y en motocicletas), para permitir una mayor cercanía a la ciudadanía y un mejor acceso a los espacios reducidos.
8) Vincular directamente a la comunidad (principalmente a la gente de los barrios), a los fines de conocer las características de la zona y, especialmente quiénes son aquellos que delinquen, dónde lo hacen, cómo lo hacen y qué hacen; buscar

40. Esto es: cuando un ladrón se roba un retrovisor, no es para ponérselo a su carro, es para venderlo, entonces hay que perseguir a quién le compra ese retrovisor, esa batería, esas tapas de aros y demás; lo mismo con los celulares, con las prendas, etc., hay que perseguir a quienes compran estas cosas para luego venderlas).

información allí, no esperar que la gente vaya a los destacamentos a poner una denuncia, pues, además del desinterés de la población en denunciar, actualmente solo 116 cuarteles policiales de los 717 existentes están en capacidad de recibir denuncias; conjuntamente con la realización de reuniones periódicas de monitoreo.

9) Hacer partícipes a los medios de comunicación y a personas influyentes en las redes sociales, creando programas de concienciación en los barrios (sobre todo en los jóvenes) y promoviendo las acciones del nuevo modelo policial.

10) Incluir en la reforma del Código Penal una norma que permita a los fiscales procesar delincuentes incluso sin la denuncia de la victima, partiendo de pruebas como testimonios, videos y demás; es decir, las leyes deben establecer que corresponde a los fiscales y no a las víctimas ni a sus familias, la responsabilidad de iniciar el procesamiento y enjuiciar los crímenes y delitos comunes como robos simples y atracos cometidos en contra de cualquier ciudadano.

De manera prioritaria, se recomiendan tres acciones inicialmente:

1) Realizar un proceso de depuración ascendente de los miembros de la institución, es decir, desde los rangos más bajos hasta los más altos, a partir de lo cual, tal como se estableció previamente, se desvinculen, procesen y juzguen en los tribunales a quienes lo requieran y se comience un proceso de formación integral con los restantes a partir de una nueva cultura institucional, compuesta especialmente por educación básica, un entrenamiento adecuado, técnicas policiales avanzadas y humanísticas, labores policíacas de inteligencia y prevención delictual, entre otros.

2) Poner en funcionamiento estructuras de supervisión interna y externa de las labores policiales, inicialmente, a través de un nuevo esquema en Asuntos Internos, el cual permita que, como se apuntó antes, este sea trasladado al Ministerio de Interior y Policía y, sobre todo, pueda ser reestructurado y pasar a estar compuesto por fiscales, policías y miembros de la Defensoría del Pueblo o algún organismo similar, de forma tal que se pueda crear un verdadero grupo veedor de las labores de los agentes.
3) Construir en paralelo un nuevo cuerpo policial que cuente con un espacio de trabajo adecuado, herramientas tecnológicas eficaces y condiciones económicas favorables, entre otras, tomando en cuenta el entorno del que provienen muchos agentes e intentando lidiar con problemas estructurales que les afectan como son la pobreza, marginalidad, desigualdad, bajos niveles de educación, entre otros.

Referencias

Adames, H. (2017, 20 de abril). Solo tres de los 132 agentes asignados a la escolta del director PN vigila su residencia. CDN. Disponible en www.cdn.com.do

Acevedo, C. (2021, 13 de diciembre). El 85 % del presupuesto de la Policía se va en pago de nómina. *El Nuevo Diario*. Disponible en www.elnuevodiario.com.do

Alvarado, N. (2019, 7 de octubre). Reforma policial en América Latina: desafíos y oportunidades. Blog Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en www.blogs.iadb.org

Andujar, W. (2021, 11 de octubre). Chu Vásquez: trabajamos para que se puedan poner denuncias a la PN a través del celular. Z101 Digital. Disponible en www. z101digital.com

Arias, P. (2001). *Seguridad ciudadana y democracia: una visión humanista.* Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Arias, M. (2021). El Plan de Seguridad Ciudadana y Reforma Policial. *Hoy*. Disponible en www.hoy.com.do

Arias, P. y Zúñiga, L. (2008). C*ontrol, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago: FLACSO.

Arias, P., Rosada-Granados, H. y Fabián, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FES), Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe, Fundación Open Society Institute.

Bachelet, P. (2016, 26 de octubre). Encuesta Latinobarómetro y delincuencia: mejora la victimización del crimen pero sigue el miedo. Inter-American Development Bank. Disponible en www.blogs.iadb.org

Bailey, D. H. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It.* [Democratización de la policía en el exterior: qué hacer y cómo hacerlo]. Washington, D.C.: U. S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Bailey, D.H. (1994). *Police for the Future* [Policía para el futuro]. Oxford: Oxford University Press.

Benítez Manaut, R. (2015). Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública. En N. Urquieta y V. H. Rueda (coord.). *Fortalecimiento institucional de los cuerpos policiacos en México*. León: Academia Metropolitana de Seguridad Pública de León.

Cano, I. (2004). *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial.* Santiago de Chile: Centro de Estudio para el Desarrollo (CED).

Casas, K., González, P. y Mesías, L. (2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Castro Ramírez, P. A. (2008, 4 de mayo). Historia completa de la Policía Nacional dominicana. Policía Nacional. Disponible en www.policianacional.gob.do

Centre Internationale pour la Prévention de la Criminalité (2007). *Mesure de la performance policière.* Québec: Expériences internationales.

Chu Vásquez revela que solo 116 destacamentos PN pueden recibir denuncias de ciudadanos. (2021, 12 de octubre). *El Nuevo Diario*. Disponible en www.elnuevodiario.com.do

Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe 2021*. Santiago de Chile: Autor.

Costa, G. (2012). La situación de la seguridad ciudadana en América Latina. *Seguridad y Derechos Humanos*, *31.*

Cuevas, G. (2021, 7 de octubre). A cinco días de la muerte de Leslie Rosado a manos de un agente, director de la Policía reacciona. *Diario Libre.* Disponible en www.diariolibre.com

Dammert, L. (2005). Reforma policial en América Latina. *Revista Quórum*, *12*, 53-64.

Dammert, L. y Paulsen, G. (Eds.) (2005). *Ciudad y seguridad en América Latina. Santiago*: Flacso-Chile y Municipalidad de Valparaíso.

Dammert, L. (2020, 1 de julio). Reforma policial: agenda (aún) pendiente en América Latina. *El Diálogo*. Disponible en www.thedialogue.org

De León, R. I. (2015, 29 de noviembre). Ventura Camejo dice reforma policial cuenta con apoyo del presidente Danilo Medina. *El Día*. Disponible en www.eldia.com.do

Díaz, K. (2021, 21 de mayo). Cambios de sábanas a un enfermo: Los históricos intentos de reforma policial. *El Caribe*. Disponible en www.elcaribe.com.do

EE. UU. apoyará a RD en transparencia y reforma policial. (2021, 29 de abril). *El Caribe*. Disponible en www.elcaribe.com.do

Embajada de los Estados Unidos en la República Dominicana (2021, 28 de abril). Declaración conjunta RD-EE.UU. sobre reformas institucionales. Disponible en www.do.usembassy.gov

Escobar Pastor, J. A. (2018). El modelo policial español actual (trabajo de fin de grado). Valladolid: Universidad de Valladolid.

Finjus apuesta por la reforma judicial. (2004, 29 de septiembre). *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Flores, J. (2021, 7 de enero). Han pasado cuatro años desde la última reforma de la Policía Nacional. *Listín Diario*. Disponible en www.listindiario.com

Fohrig, A. y Pomares, J. (2004). *Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación*

de la policía de la provincia de Buenos Aires. Santiago de Chile: Centro de Estudio para el Desarrollo (CED).

Fohrig, A. y Pomares, J. (2013). La seguridad publica en 30 anos de democracia. *Revista SAAP, 7* (2), 283-288.

Franco, K. (2021, 7 de abril). Presidente Luis Abinader crea grupo de trabajo para la reforma de la Policía Nacional. Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). Disponible en www.finjus.org.do

Gitlitz, J. y Chevigny, P. (2003). Crisis y reforma: la policía en la República Dominicana. Washington Office on Latin America (WOLA). Disponible en www.wola.org

Gómez, M. (2021, 4 de junio). Planes de seguridad de anteriores gobiernos no frenaron delincuencia. *Diario Libre.* Disponible en www.diariolibre.com

Gómez Frieiro, J. L. (2021, 11 de mayo). Tipos de policía en España. Campus Training. Disponible en www.campustraining.es

Gorgal, D. P. (2015). *Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013.* Buenos Aires: Universidad Católica Argentina y Konrad Adenauer Stiftung.

Guevara Rosas, E. (2014, 15 de agosto). Carta abierta al presidente Danilo Medina al cumplir la mitad de su mandato presidencial: seguridad ciudadana y reforma policial, hora de cumplir las promesas. Amnistía Internacional. Disponible en www.amnesty.org

Guzmán, S. (2021, 6 de abril). Homicidio de esposos “aceleró” reforma de la Policía Nacional, confesó Abinader. *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Herrera, J. (2021, 11 de octubre). Servio Tulio: Comisión para la reforma de la Policía concluiría consultas en unos 30 días. *Hoy*. Disponible en www.hoy.com.do

Hidalgo, T. (2021, 20 de julio). Grupo Trabajo reforma policial presenta sus recomendaciones. *Hoy.* Disponible en www.hoy.com.do

Hilario Soto, S. (2021, 17 de octubre). Las ocho medidas con las que Abinader pretende reformar la Policía Nacional. *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Lara, X. (2017, 15 de agosto). ¿Qué hizo el presidente Danilo Medina en seguridad ciudadana en este año de gobierno? *Hoy*. Disponible en www.hoy.com.do

Mathiasen, P. (2021, 9 de octubre). Reforma a la Policía comenzará pronto. *Listín Diario*. Disponible en www.listindiario.com

Medina, J. (2021, 18 de octubre). ¿Qué es la técnica de patrullaje por cuadrante y qué necesita RD para aplicarla? *Diario Libre.* Disponible en www.diariolibre.com

Medina promoverá reforma policial y otras leyes para aumentar la seguridad ciudadana. (2016, 30 de marzo). *Listín Diario*. Disponible en www.listindiario.com

Merino, A. (2019, 15 de septiembre). El problema de los homicidios en América. *El Orden Mundial.* Disponible en www.elordenmundial.com

Ministerio de Interior y Policía (MIP). (2021). Banco Centroamericano de Integración Económica ofrece su apoyo financiero al Ministerio de Interior y Policía para reforma policial. Disponible en www.mip.gob.do

Ministerio de Interior y Policía (MIP). (2022). Reforma policial avanza, presidente dispone transformar IPE. Disponible en www.mip.gob.do

Mohor, A. (2007). *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Notas y experiencias para la reforma policial en México.* Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Universidad de Chile.

Observatorio Político Dominicano (OPD) (2012). Discurso de toma de posesión del excelentísimo señor presidente de la República Dominicana, Lic. Danilo Medina Sánchez. Período presidencial (2012-2016). Santo Domingo: República Dominicana.

Observatorio Político Dominicano (OPD) (2017). Discurso de rendición de cuentas del presidente Danilo Medina ante la Asamblea Nacional. Período presidencial (2016-2020). Santo Domingo: República Dominicana.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2019). Estudio Global de Homicidios 2019. Viena: ONU.

Participación Ciudadana (PC). (2014, 20 de agosto). Carta abierta al presidente Danilo Medina al cumplir la mitad de su mandato presidencial: seguridad ciudadana y reforma policial, hora de cumplir las promesas. Disponible en www.pciudadana.org

Policía Nacional (PN). (2022, 1 de agosto). Presidente Abinader presenta la Estrategia para la Reforma Educativa Policial. Disponible en www.policianacional.gob.do

Pérez-Vincent, S. y Scartascini, C. (2021, 28 de julio). Para combatir el delito hay que incrementar la confianza. Blog Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en www.blogs.iadb.org

Peña Capellán, G. (2017, 3 de agosto). La nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional 590-16 ¿Otra letra muerta? *Hoy*. Disponible en www.hoy.com.do

Pimentel Florenzán, C. E. (2016, 18 de julio). Policía Nacional y su nueva ley. Acento. Disponible en www.acento.com.do

Presidencia de la República Dominicana (2021a, 19 de noviembre). Poder Ejecutivo ordena el inicio de la reestructuración del sistema educativo de la Policía Nacional. Disponible en www.presidencia.gob.do

Presidencia de la República Dominicana (2021b, 17 de octubre). Abinader inicia la transformación de la Policía Nacional y anuncia varias medidas. Disponible en www.presidencia.gob.do

Presidencia de la República Dominicana (2021c, 5 de octubre). Presidente Abinader califica muerte de Leslie Rosado como acto de salvajismo y garantiza se hará justicia. Disponible en www.presidencia.gob.do

Presidencia de la República Dominicana (2022, 5 de mayo). Gobierno dispone conjunto de medidas para garantizar la integridad física y derechos humanos de arrestados por la Policía Nacional. Disponible en www.presidencia.gob.do

Presidente Danilo Medina recibe proyecto de Reforma Policial (2012, 4 de septiembre). *El Nacional*. Disponible en www.elnacional.com.do

Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) (2013). Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación. México, D.F.: Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

Rico, J.M. y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral.* México D. F.: Editores Siglo XXI.

Rivera-Cira, T. (2000). *El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana.* Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).

Rodríguez, R. (2022, 3 de mayo). Tres muertes de apresados por la Policía Nacional en las últimas semanas impactan sociedad. *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Rodríguez, C. (2016, 12 de enero). Jefe PN pide al Congreso apruebe ley de reforma policial. *El Caribe*. Disponible en www.elcaribe.com.do

Ruiz, J. C. (2004). La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria. En D. Cardona. *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas.* Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.

Salas Oroño, A. (2021, 3 de enero). Los cuerpos de policía en América Latina. Celag. Disponible en www.celag.org

Sánchez, P. M. (2021, 6 de abril). Presidente Abinader juramenta comisión para transformar la Policía. *Diario Libre*. Disponible en www.diariolibre.com

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2021). *Modelo nacional de policía y justicia cívica.* México, D.F.: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Servio Tulio: «PN está siendo auditada por Cámara de Cuentas para reforma policial». (2021, 19 de julio). *El Día.* Disponible en www.eldia.com.do

Simón, C. (2002, 5 de octubre). La Reforma Policial para la Democracia [Conferencia magistral]. Congreso del Colegio de Abogados de la República. Puerto Plata, República Dominicana.

Suero, J. (2021, 13 de diciembre). Documento íntegro del "Informe Final de la Policía Nacional". *Hoy*. Disponible en www.hoy.com.do

Tudela, P. (2007). *Reforma policial, COP y POP: perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad.* Santiago: Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL).

Ungar, M. (2011). Reforma policial contemporánea en América Latina: el desafío local de la política nacional. *Revista IIDH, 54,* 137-164.

Urbáez, R. (2012, 8 de enero). Destacan aportes del Plan de Seguridad Democrática. *Listín Diario*. Disponible en www.listindiario.com

Anexos

Anexo I
Evolución histórica de la Policía desde la colonización de América hasta la primera República (1502-1844)

Número	Año	Nombre	País autor
Primer sistema policial	1502	Santa Hermandad Vieja	España
Primer sistema policial	1502	Santa Hermandad Vieja	España
Segundo sistema policial	1801	La Gendarmería	Francia
Tercer sistema policial	1845	Policía Urbana y Rural	Rep. Dominicana
Cuarto sistema policial	1847	Policía Municipal	Rep. Dominicana
Quinto sistema policial	1861	Cuerpo de serenos de Santo Domingo	Rep. Dominicana
Sexto sistema policial	1917	La Constabulary	Estados Unidos
Séptimo sistema policial	1917	Guardia Nacional Dominicana	Estados Unidos
Octavo sistema policial	1921	Policía Nacional Dominicana	Estados Unidos
Noveno sistema policial	1936	Policía Nacional	Rep. Dominicana

Fuente: Castro Ramírez (2008)

Anexo II
Lecciones aprendidas tras la implementación de reformas en países alrededor del mundo

Acciones / lecciones aprendidas	Países
Sectorización, redistribución territorial y cambios operativos (turnos, horarios, despacho de llamadas, procedimientos para presentar informes, etc.) en las zonas de su competencia, a fin de asegurar la continuidad de las tareas policiales.	Canadá Gran Bretaña Japón EE. UU México
Reconfiguración de los recursos en las zonas con nuevas delimitaciones territoriales.	Chile
Descentralización de la estructura institucional y de la toma de decisiones.	Gran Bretaña EE. UU Brasil México
Intercambio con los ciudadanos a través de reuniones públicas y programas de contacto comunitario.	Gran Bretaña Chile
Implementación de un sistema de encuestas y entrevistas a los ciudadanos a fin de conocer sus opiniones y percepciones.	Canadá
Redefinición de las funciones y actividades policiales: concentración en la resolución de problemas, gestión de servicios y coordinación interinstitucional.	Canadá Japón EE. UU México
Capacitación de ciudadanos e implementación de programas de vigilancia ciudadana contra el crimen o de comités vecinales de seguridad ciudadana.	Canadá Chile México
Reestructuración de la mentalidad y filosofía de la institución respecto a la función policial; surgimiento de diálogos continuos al interior de la institución acerca de la manera en que debían implementarse las actividades.	Canadá Reino Unido México
Creación de organizaciones vecinales o comités consultivos de la policía (conformados por ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, policías, representantes del congreso y otras agencias burocráticas), donde se discuten los métodos para combatir los problemas comunitarios y se desarrollan programas de largo alcance.	Gran Bretaña EE. UU
Política no intimidatoria de la imagen policial (patrullas, uniformes, armamento, etcétera).	Gran Bretaña

Anexo II

Lecciones aprendidas tras la implementación de reformas en países alrededor del mundo

Acciones / lecciones aprendidas	Países
Implementación de programas innovadores: • Intercambio temporal de funciones entre policías y maestros, a fin de promover un mayor entendimiento entre ambos oficios y mejorar la conexión entre policías y jóvenes estudiantes, con el apoyo de sus profesores. • Iniciativa de «policía por un día». • Aplicación de un programa de replicación de educación en derechos humanos y resolución alternativa de conflictos para profesores. • Despliegue de criminólogos en cada estación de policía, a cargo de analizar las estadísticas sobre delincuencia en la localidad.	Gran Bretaña Israel Guatemala Costa Rica
Difusión interna y externa del modelo de policía comunitaria.	Gran Bretaña
Alianza con los medios de comunicación para la promoción de las acciones y conceptos asociados al modelo de policía comunitaria.	Guatemala
Introducción de nuevas tecnologías, por ejemplo el uso de sistemas para el análisis del delito.	EE. UU
Aplicación de nuevos métodos de evaluación y monitoreo.	EE. UU
Capacitación integral a todos los oficiales de policía.	EE. UU Brasil México
Mejora de la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos.	Brasil
Introducción de conceptos relacionados con los derechos humanos y la protección de grupos vulnerables.	Brasil
Diseño y puesta en marcha de programas artísticos y culturales para niños y jóvenes; creación de material de apoyo y cursos de liderazgo.	Guatemala
Fortalecimiento de las agencias del sector Justicia.	Guatemala

Fuente: PCC (2013, 48)

Anexo III

Desafíos ante la implementación de reformas en países alrededor del mundo

Desafíos	Países
Las resistencias naturales al cambio de filosofía y mentalidad detrás del quehacer policial.	EE. UU. Canadá
La descentralización de la estructura policial, a fin de promover su acercamiento con la comunidad.	Japón Brasil
El establecimiento de mecanismos de monitoreo o evaluación que den seguimiento a la voluntad individual de los policías para llevar a cabo sus nuevas funciones.	EE. UU.
La inconstancia en el intercambio de información.	EE. UU.
La implementación de un cambio estructural en la organización interna de la policía, en su formación o en los controles internos de la institución.	Chile Brasil
La falta de diálogo constructivo entre policías y ciudadanos dentro de los espacios construidos para ello.	Brasil
La mala priorización de los métodos de solución de problemas con la comunidad.	Brasil
La inexistencia de un diseño legal acorde a la institucionalidad policial planteada.	Guatemala
Problemas presupuestarios.	Guatemala
La necesidad de remontar deficiencias administrativas.	EE. UU
La resistencia de los mandos policiales a apropiarse del modelo.	Guatemala
La transversalización del modelo para dejar de ver a la policía comunitaria como un plan o programa y considerarla realmente como un modelo operativo a seguir.	México
La falta de capacidades del personal, en todas las áreas de la institución, para enfocarlo hacia la comunidad, la generación de una convivencia ciudadana de mayor calidad, la recuperación de espacios públicos, la gestión de problemas policiales y la formación de capital social.	México
La continua rotación de autoridades políticas y la tradicional falta de seguimiento a los programas.	Guatemala Costa Rica México
La existencia de una débil cultura de participación ciudadana.	Brasil Costa Rica Guatemala México

Fuente: PCC (2013, 49)

Observatorio Político Dominicano

Avenida César Nicolás Penson 127, La Esperilla
Santo Domingo, República Dominicana
Tel. (809) 685-9966 / comunicaciones@opd.org.do
www.opd.org.do