



# **Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía**

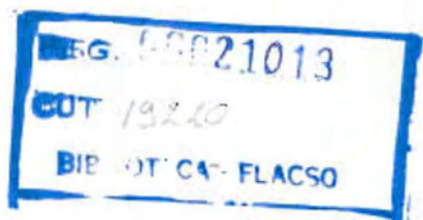
Lucía Dammert y Liza Zúñiga, editoras

FLACSO - Biblioteca

364.4 Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía.  
S456 / Editado por Lucía Dammert y Liza Zúñiga. Santiago, Chile:  
FLACSO, 2007.  
280p.  
ISBN: 978-956-205-219-1

SEGURIDAD PUBLICA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SEGURIDAD CIUDADANA;  
DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	07-04-2008
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	X
Donación:	



Coordinación editorial: Carolina Contreras  
Fotografías: Claudio Doñas y otros  
Diseño de portada: Miguel Mulato  
Diagramación: Raúl Orozco  
Corrección de pruebas: Jaime Gabarró  
Impresión: ALFABETA ARTES GRÁFICAS

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, en todo o en parte, ni registrada o transmitida por sistema alguno de recuperación de información, en ninguna forma o medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo, por escrito, de los editores.

Primera edición: septiembre, 2007  
I.S.B.N.: 978-956-205-219-1

Registro de propiedad intelectual N° 164.792

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, 2007  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile  
publicaciones@flacso.cl • www.flacso.cl

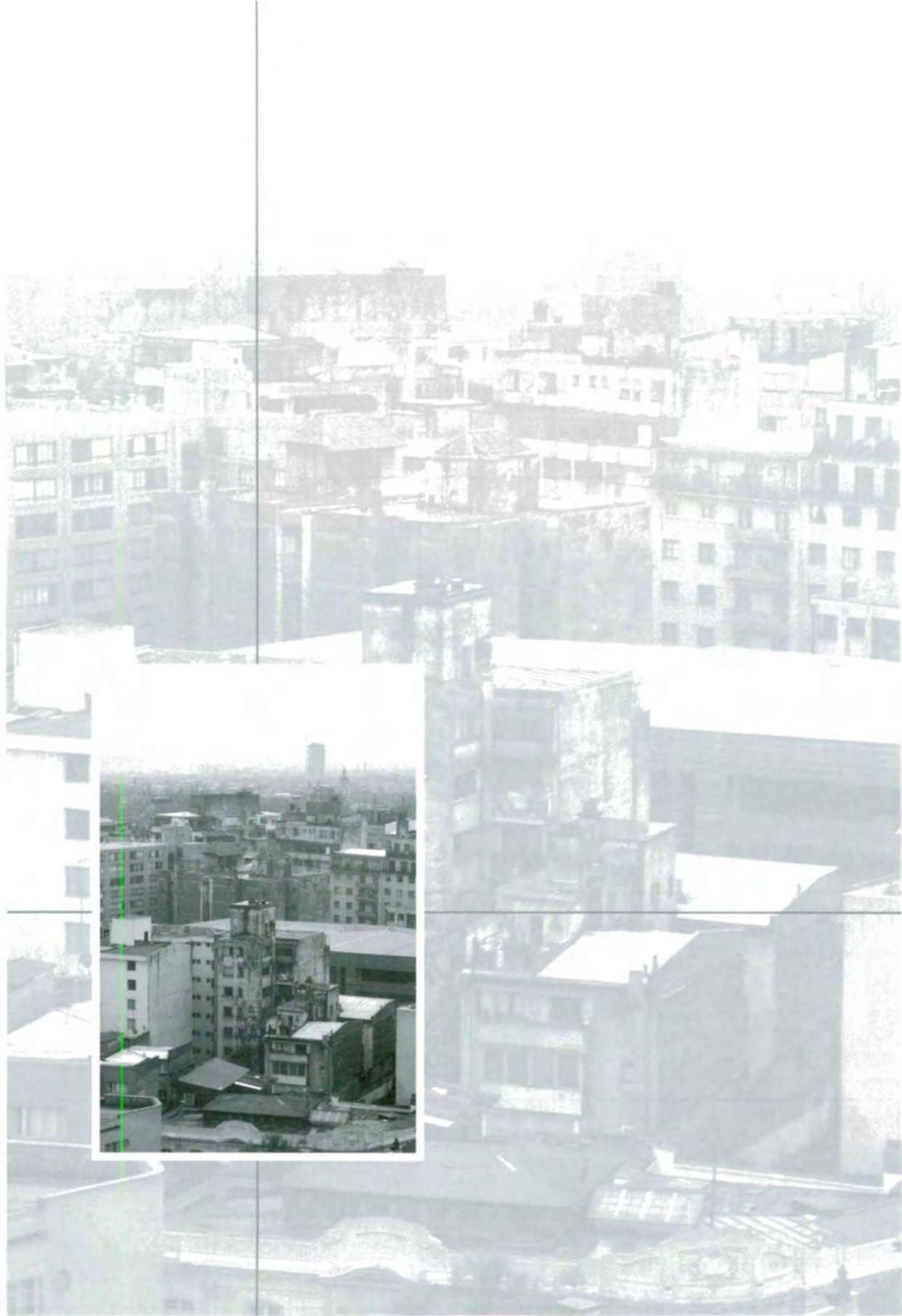
# ÍNDICE

Introducción <i>Lucía Dammert</i> .....	7
El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política <i>Lucía Dammert y Patricia Arias</i> .....	21
¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana? <i>Gustavo Beliz</i> .....	67
Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa <i>Liza Zúñiga</i> .....	135
La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local <i>Felipe Salazar</i> .....	189
Desarrollo “Paso a Paso” de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana <i>Valérie Sagant y Brigitte Demers</i> .....	213
Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos <i>Alejandra Lunecke y Juan Carlos Ruiz</i> .....	225
Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: proposiciones para un nuevo modelo policial <i>Luis Gerardo Gabaldón</i> .....	253
Sobre los autores .....	277

# FUNCIÓN, FUERZA FÍSICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLICÍA LATINOAMERICANA: PROPOSICIONES PARA UN NUEVO MODELO POLICIAL

Luis Gerardo Gabaldón





# FUNCIÓN, FUERZA FÍSICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLICÍA LATINOAMERICANA: PROPOSICIONES PARA UN NUEVO MODELO POLICIAL

Luis Gerardo Gabaldón<sup>1</sup>

## ¿QUÉ HACE Y QUÉ NO HACE LA POLICÍA?

Uno de los problemas fundamentales para definir la función policial es que las normas jurídicas se ocupan, fundamentalmente, de establecer condiciones para la utilización de los resultados de la acción policial antes que de definir las facultades de la policía. Es así como la Constitución y las leyes procesales regulan este tema en términos de límites y restricciones, señalan requisitos de actuación válida y establecen salvaguardas sustantivas y procesales a los poderes de la policía, antes que establecer un elenco de funciones y atribuciones. A la policía se le tiende a decir más allá de dónde no debe pasar, antes que indicarle precisamente lo que debe hacer.

Esta situación es la regla en países con tradición de derecho consuetudinario, donde son los tribunales los que definen, según los casos que conocen, los poderes de la policía, pero se manifiesta también, aunque en menor medida, en los países con tradición de derecho escrito, donde la jurisprudencia juega un rol menos importante en la definición de los poderes de la policía. Ello sugiere que en todas partes hay siempre algo indefinido en cuanto a la policía, que es fuente de tensiones y disputas entre diversas personas.

Así como se ha dicho que para reconocer lo que es pornografía hay que verla, aunque resulte difícil conceptualarla, el reconocimiento de la función policial, que depende de percepciones variables en cada sociedad, puede

---

<sup>1</sup> Profesor Titular de derecho penal y criminología en las Universidades de los Andes, Mérida y Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. Especialista en derecho penal y criminología, Universidad de Roma (lgabaldo@ucab.edu.ve).

estar sometido a esta misma condición. Sin embargo, fijar mediante conceptos el alcance de la función policial es importante, porque el poder coactivo que le ha sido atribuido a la policía y la tutela de los derechos y garantías de los ciudadanos así lo exigen.

## LA POLICÍA ENTRE EL CONTROL SOCIAL FORMAL E INFORMAL

La policía es una agencia de control social formal, si entendemos por este último la definición, individualización, detección, restricción y supresión de conductas socialmente indeseables que se encuentran previstas en normas como susceptibles de sanción. Estas conductas, de alguna manera, están prohibidas bajo la amenaza de la aplicación de una pena pública mediante el debido proceso legal. La policía cuenta con un poder para aprehender, someter, poner a disposición de la justicia y lograr la sanción de estas conductas definidas por la legislación como punibles.

Hay otras formas de control social en las cuales no interviene el Estado, como la disciplina familiar y escolar, las regulaciones de los grupos profesionales y sociales, los preceptos religiosos, las normas de urbanidad, cortesía y etiqueta, etc. En todas estas formas de control, cuando puede resultar afectado un derecho reconocido por el Estado, este último y sus instituciones —entre ellas la policía— pueden ser invocados para intervenir por parte de los titulares del control primario. Muchas veces se trata de un área gris cuyos límites se negocian según el momento y lugar de la ocurrencia. Así sucede, por ejemplo, cuando un padre siente que no puede controlar la conducta rebelde de un hijo adolescente, cuando la violación de un código de ética profesional crea una situación inmanejable por el grupo profesional correspondiente, cuando hay que echar de una iglesia a alguien que abiertamente irrumpe contra la solemnidad de una celebración y no puede ser sometido por los fieles o cuando, en una fiesta privada, la intervención de los participantes resulta insuficiente para contener a alguien que se ha vuelto agresivo por la embriaguez. En todos estos casos, la policía puede resultar el último recurso al cual acudir, aunque la mayoría de la gente no admita, en principio, que estas situaciones sean de competencia policial.

En muchas oportunidades, y sin que medien conflictos directos entre los particulares, la policía puede intervenir, a requerimiento privado o por propia iniciativa, frente a conductas que no revisten carácter ilegítimo. Pensemos en una llamada para auxiliar a alguien que está en peligro de muerte o lesión, sin que nadie lo haya agredido. O en una discusión que

perturba a los vecinos de un edificio, sin que se haya violado una ordenanza municipal sobre ruidos molestos. En estos y otros muchos casos, la actividad de la policía rebasa lo legalmente sancionado, y pocas personas dudarían que la intervención policial resulta oportuna y conveniente.

Estos ejemplos muestran que la policía, si bien se define como una agencia de control social formal, con respaldo del Estado, que debería ajustar su actuación a procedimientos en un sentido estrictamente legalista, en la práctica y de acuerdo a diversos contextos sociales y culturales, opera con criterios muy flexibles, en muchos casos sin referentes legales estrictos y la mayoría de las veces en función de lo que los ciudadanos definen, en cada situación, como un problema policial.

## APROXIMACIÓN A LA FUNCIÓN POLICIAL

Podemos entender como función policial *cualquier actividad, dotada de exhibición efectiva o simbólica de la coacción, encaminada a reducir la incertidumbre en una situación de confrontación entre dos o más personas o grupos cuando los mecanismos de diálogo se encuentran severamente afectados y existe la propensión a una escalada de la violencia.*

Este concepto supone varias cosas: a) la policía es una agencia equidistante de las partes en conflicto; b) la intervención policial es subsidiaria, en el sentido que opera en defecto de otros mecanismos inmediatos para resolver el conflicto entre las personas; c) la intervención policial es minimalista, en el sentido que opera en los límites estrictamente necesarios para restablecer el equilibrio perturbado; por ello se dice que la policía conoce de los hechos y no del derecho, pues carece de facultades para resolver una disputa con criterios decisorios permanentes, sino dentro de un marco estrictamente temporal y situacional; d) la intervención policial es pacificadora, en el sentido que propende a reducir la tensión coyuntural entre actores sociales y a crear un estado de sosiego; es por ello que el "orden público" tiende a ser definido como un aspecto importante del desempeño de la policía, si bien las tendencias recientes enfatizan la tutela y garantía de los derechos como un principio más adecuado para definir la función policial; e) la intervención policial implica siempre algún grado de coacción física, pues es la única institución estatal que se encuentra, en el ámbito doméstico, dotada de poder coactivo inmediato.

Estos principios sobre la función policial definen, antes que competencias estrictas, estilos de intervención y desempeño. Por una parte una atribución



amplia y general de competencias a la policía es improcedente, pues no solo sería difícil pensar en todas las posibles ocurrencias de pertinencia policial sino porque, en caso de que se elaborase ese elenco, se habrían restringido al mínimo las libertades individuales. Por otra, una restricción minimalista de las competencias podría dejar por fuera muchas ocurrencias de pertinencia policial y favorecer el recurso a la violencia privada en aquellos casos excluidos. Es por ello que la legislación, especialmente de carácter procesal, excluye explícitamente algunas tareas de la policía cuando están atribuidas a otras agencias, o establece parámetros de actuación restrictivos cuando se trata de funciones específicas de la policía, como el arresto o el interrogatorio.

Aunque la idea de que la policía se mueve en un ámbito donde los agentes sociales fijan las competencias y la legislación establece los procedimientos para ejecutarlas pudiera parecer incompatible con un marco de estricta legalidad, ella reconoce que esta es la verdadera situación de la policía. Como agencia moderna fue establecida en forma estable para resolver los conflictos donde la variedad de actores, la dispersión de creencias y perspectivas, el aflojamiento de los lazos primarios y los antagonismos de clase, crearon un ambiente propicio para la emergencia de disputas. Dichas disputas podrían fácilmente escalar hasta el uso indiscriminado de la violencia. El Estado se convirtió en una entidad más bien impersonal a la cual acceden y se alternan en posiciones de poder personajes muy diversos, donde la forma de mantener la convivencia pacífica es mediante la cesión del monopolio de la aplicación de la fuerza a una instancia que se supone imparcial y que debe guiarse por pautas procedimentales claramente definidas. Este es el marco de desempeño de la policía, al menos dentro de las sociedades democráticas.

## **LA FUNCIÓN POLICIAL NO ES CUESTIÓN DE ESTRICTA LEGALIDAD CUANDO ES BENIGNA**

Se puede entender como control social benigno aquel que se ejerce con bajas dosis de coacción. Así como un efecto benigno de un medicamento implica escaso daño al organismo, podemos entender como un producto benigno del control social el acatamiento de pautas y reglas, más por el convencimiento que por la fuerza. La violencia ha sido invariablemente vista como un signo de desorganización e inestabilidad. Las acciones policiales que más alarma producen son las que despliegan alto índice de coacción y de violencia, y tienden a ser identificadas con su aspecto represivo. En sentido estricto, la represión no requiere siempre de la

violencia, ya que podría operar por inducción y por vergüenza, como cuando alguien que controla el acceso a un transporte colectivo en horas pico, devuelve a quien pretende rebasar la fila de acceso hasta la posición que le corresponde. En este caso existe una clara represión del comportamiento desviado, a través de un señalamiento firme del controlador del acceso, que ocasiona cierta vergüenza al abusador frente a los demás usuarios, quienes aprueban implícitamente la conducta del controlador. La policía actúa en muchos casos de este modo, enfatizando lo que los funcionarios llaman "el respeto a la autoridad", sin utilizar la fuerza. Estos comportamientos son necesarios para normalizar y estabilizar situaciones de desorden coyuntural. Pocas personas objetarían estos procedimientos, salvo quienes resultan directamente afectados por la restricción y su exposición, cuando el señalamiento implique una vejación o una gran vergüenza frente a los demás.

En general, las personas razonables tienden a aceptar la intervención policial cuando es moderada, cuando se percibe que se realiza en condiciones no discriminatorias y cuando no implica vejación moral o maltrato físico. En todos estos casos, la estricta legalidad pasa a un segundo plano. La legalidad se invoca cuando se percibe que la intervención ha excedido cierto límite, siempre que pueda ser válidamente esgrimida: un abogado está en mejores condiciones que un delincuente para reclamarle a la policía que está violando sus derechos.

## LÍMITES LEGALES PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN POLICIAL

Si la atribución o restricción extensa de las competencias policiales resulta difícil por las razones antes indicadas, los estilos, las prácticas y los propósitos de la acción policial deberían merecer atención preferente en el marco de la legislación. Ello no implica dejar el margen abierto para que la policía haga cuanto le plazca, sino más bien restringir lo que no deseamos que haga mediante el desarrollo de una normativa y una cultura que enfatizen los instructivos, los procedimientos y el fomento de las buenas prácticas policiales. Obviamente, cuando hay instancias estatales concurrentes que tienen competencias específicas, las atribuciones de la policía se encuentran, por definición, limitadas: no es admisible para la policía detener por más del lapso legal sin notificar al fiscal o al juez; no es admisible una visita domiciliaria policial sin orden judicial; no es admisible un interrogatorio del imputado sin la notificación de los derechos, incluida la asistencia de un abogado. Sin embargo, en el área gris de lo que no queda claramente definido, la función policial puede someterse a

restricciones de acuerdo a las metas institucionales, los principios de actuación, los estándares de desempeño, los sistemas de acreditación de las agencias policiales y los mecanismos de supervisión, auditoría y rendición de cuentas. En esta materia la legislación puede desempeñar una función que ha sido pasada por alto en la normativa legal que regula el desempeño de los cuerpos policiales.

## LA POLICÍA COMO SERVICIO PÚBLICO

Si la policía se define como servicio público, su desempeño se encuentra orientado hacia la satisfacción de una necesidad social amplia, de demanda extendida por parte de la población, aunque variable en cuanto al nivel de consumo, como sucede con el agua, la electricidad, el gas, el transporte público, la vialidad, la salud y el abastecimiento de productos alimenticios. Ello implica algunas consecuencias en cuanto a la concepción y organización de la policía misma, y en cuanto al marco legal que debe establecerla. Podríamos destacar, entre las más relevantes:

- a) La policía debería cumplir estándares mínimos de funcionamiento y desempeño, independientemente del organismo o nivel territorial de adscripción. Ello supone una base organizativa que no puede ser franqueada ni violentada sin comprometer la calidad mínima del servicio que se ofrece.
- b) La policía está al servicio del colectivo y no de los titulares coyunturales de poder dentro o fuera de la organización estatal. Ello supone normas de funcionamiento que estimulen la identificación y pertenencia a la organización antes que las lealtades personales, así como un esfuerzo sostenido para quebrar coaliciones y acuerdos entre algunos actores sociales y la policía, en perjuicio de otros que generan clientelismo y conducta de clanes.
- c) La función policial se centra en la tutela y protección de los derechos y en el mantenimiento de un entorno social pacificado, donde se minimice la violencia y se expandan los mecanismos de acuerdo y consenso. Ello supone reforzar el principio de la autoridad y el acatamiento basado en la convicción y la legitimidad.
- d) La policía no es un servicio exclusivo y comparte responsabilidades en materia de control social con otras instancias formales e informales, así como divide y negocia espacios con los particulares, como sujetos singulares o como organizaciones de intereses. Ello supone que no se debe hacer caer en la policía todo el peso de la responsabilidad por el cumplimiento de la ley y el mantenimiento de la

seguridad, no solo por cuanto muchas otras instancias públicas tienen un rol importante que cumplir en esta materia, sino porque la seguridad privada está cumpliendo cada vez un rol más importante, particularmente en la protección a la propiedad.

## **EL USO DE LA FUERZA FÍSICA POR PARTE DE LA POLICÍA**

Se puede entender por fuerza física policial el uso de cualquier tipo de interferencia que rebasa una simple sugestión, a fin de que algún ciudadano haga algo o se abstenga de hacerlo. Algunos departamentos policiales definen la fuerza como la coacción ejercida sobre alguien para controlar una agresión física o la resistencia al sometimiento. Esto implica que la fuerza puede apuntar a la sujeción, inmovilización o incapacitación corporal, usos asociados a finalidades instrumentales de control, aunque tal fuerza podría también asumir un significado expresivo, como castigo o sanción en sí mismos. En una concepción amplia, la fuerza incluye, desde los comandos verbales asertivos que implican más que una simple sugerencia o indicación, hasta el uso de las armas de fuego con resultado de heridas o muertes. Algunos suponen que la sola presencia policial con los signos de autoridad, en particular si es masiva, implica un tipo de fuerza mediante el amedrentamiento.

En un sentido muy amplio, la fuerza física supone coacción externa, en efecto o inminente, que es utilizada por la policía con el objeto de lograr el sometimiento, el acatamiento, la neutralización, el control e incluso el castigo de un ciudadano en una situación determinada, sea o no producto de una infracción a la normativa legal. Esta visión amplia de la fuerza comprende su manifestación como fenómeno, antes que sus calificaciones jurídicas. En efecto, desde el punto de vista normativo, en el marco del Estado moderno, la fuerza policial tiende a ser definida en su perspectiva instrumental, como coacción dirigida específicamente, y solo en la medida necesaria, a la obtención de una finalidad legalmente autorizada, de modo que el castigo de los ciudadanos no es una atribución legal de la policía.

Todos los movimientos para definir modelos de policía han considerado esta cuestión como fundamental. El modelo "profesional" enfatiza la necesidad de adoptar estándares para el desempeño policial que hagan más confiable y previsible su desempeño, y esta confiabilidad y previsibilidad pasan por el uso controlado de la fuerza física. En tanto, el modelo "comunitario" enfatiza la necesidad de la resolución de los conflictos y de

la colaboración vecinal, con el objeto de minimizar la confrontación y, por ende, reducir la probabilidad del uso de la fuerza. Se podría decir que incluso el movimiento conservador de la "tolerancia cero", al menos como propósito, busca la minimización de la fuerza policial, evitando que las situaciones escalen o evolucionen hacia delitos mayores, detectando e interviniendo precozmente frente a las incivildades con el objeto de inducir pautas tempranas de urbanidad, de reducción y sometimiento de infractores. El mismo propósito se encuentra detrás de los modelos de "eficiencia" basados en la respuesta inmediata y la saturación de refuerzos en el sitio del suceso, donde el objetivo es reducir las probabilidades de que la resistencia, la confrontación y, por consiguiente, el uso de la fuerza, se expandan más allá de lo previsible.

El tema de la fuerza física figura desde hace tiempo en la agenda de la investigación y de las políticas sobre el desempeño de la policía, aunque constituye algo sensible y complejo. Como muchos han sostenido, el poder coactivo inmediato, como potestad legal, es la propiedad que distingue esencialmente a la policía de otras instituciones de control social, aunque los límites para su ejercicio constituyen un tema de debate continuo y es, probablemente, la fuente de reclamos ciudadanos más dramática frente al desempeño policial. Si bien nadie cuestiona que la policía debe disponer de la potestad de la coacción física para operar, e incluso esta disposición se defiende como un logro de la modernidad, en cuanto facilita el monopolio de la fuerza por parte del Estado, al momento de juzgar cuándo y cómo debió utilizarse la fuerza en una situación determinada surgen discrepancias que tienen que ver con la posición relativa de los sujetos activos y pasivos de la fuerza. Surge así la cuestión del abuso de la fuerza, que algunos denominan violencia. Se entiende por abuso de la fuerza, en general, una situación donde alguna persona ha definido el uso de la coacción policial como inaceptable, excesivo o desmesurado, tanto en cuanto a su *extensión*, es decir, en lo atinente a las situaciones o a las personas a las cuales se aplica, como en cuanto a su *intensidad*, esto es, en lo referente al grado de la coacción utilizada.

## VISIONES SOBRE EL ABUSO DE LA FUERZA FÍSICA POLICIAL

Frecuentemente se observan dos tipos de perspectiva sobre este problema. Una de ellas vincula el abuso de la fuerza, que suele denominarse violencia policial, a las desigualdades sociales, a la estratificación, al dominio de grupos sobre el aparato del Estado o al desarrollo del temor dentro de determinados grupos de personas frente a la amenaza que

pueden representar otros grupos. Otra perspectiva centra la atención en los factores situacionales y las variables personales de los funcionarios policiales que se encuentran asociados al incremento de la coacción policial. Dentro de la visión latinoamericana predomina la primera perspectiva y el uso excesivo de la fuerza se plantea, por lo general, como la expresión de un Estado autoritario, del cual la policía sería su brazo armado, que pretende perpetuar por medio de la violencia los privilegios de clase o dominio. Esta perspectiva centra su atención en los aspectos estructurales o colectivos de la policía, sin considerar las variables individuales o de encuentro que pueden determinar la emergencia de la violencia policial. Dentro de los países industrializados predomina la segunda perspectiva, según la cual el uso excesivo de la fuerza sería un problema vinculado a la incertidumbre e imprevisibilidad de los encuentros entre ciudadanos y policías, o a condiciones personales de los policías que guardan relación con su madurez, entrenamiento o experiencia. Es así como se ha documentado que los encuentros que implican agresión o resistencia de parte de los ciudadanos tienden a generar mayores situaciones de coacción policial, así como los funcionarios más jóvenes e inexpertos, o expuestos a situación de incertidumbre y falta de adecuado control, estarían mayormente propensos a utilizar el arma de fuego.

Ambas perspectivas examinan una parte del problema. Por un lado, probablemente la conflictividad social, la polarización, la percepción de la amenaza y el temor consiguiente frente a grupos de personas, e incluso frente a individuos percibidos como peligrosos, incrementa la intensidad de la respuesta policial para "controlar la criminalidad"; por otro lado, la reducción de situaciones de incertidumbre situacional y el aumento de la previsibilidad en los encuentros con los ciudadanos, al transformar una situación en menos riesgosa, quizás favorece la adopción de respuestas más ponderadas y menos violentas por parte de la policía. Ninguna perspectiva es completa, porque la primera resulta insuficiente para regular el desempeño cotidiano de la policía y la segunda ignora aspectos de la organización social que pueden contribuir al incremento de la violencia policial.

## LOS MARCOS NORMATIVOS PARA EL USO DE LA FUERZA FÍSICA

Un marco normativo se puede entender como un conjunto de reglas y parámetros dentro de los cuales se está autorizado a obrar. Dentro del moderno Estado de derecho, el principio de la legalidad es, por ejemplo, el marco normativo para el ejercicio de la función pública: los órganos del

Estado no deben hacer más de lo que les es atribuido por las normas de competencia. Siendo la policía una agencia de carácter estatal, el uso de la fuerza física, que es su atribución esencial y la más crítica, debería estar condicionado por la legalidad.

El marco normativo guarda relación directa con la justificación. Una justificación es una explicación fundada y razonada de acuerdo con un principio general, de carácter moral o legal, sobre un determinado comportamiento. En el caso de la policía, dichas justificaciones tendrán que ver con los principios, normas, técnicas y procedimientos admisibles para la utilización de la fuerza física.

Los temas de la justificación y del marco normativo para el uso de la fuerza policial no son, por supuesto, de exclusivo dominio policial. Las percepciones sociales juegan un papel fundamental en esta materia. Hemos podido destacar que, por ejemplo, los estudios sobre la fuerza física por parte de la policía en el medio anglosajón, por lo general, no distinguen entre fuerza justificada e injustificada, sugiriendo que el uso de la fuerza ilegítima por parte de la policía no es un tema de reflexión en sí mismo. Por el contrario, entre los países latinoamericanos, la mayoría de los estudiosos del tema dan por sentado que la fuerza policial es abusiva, por lo cual la cuestión de la fuerza justificada pareciera estar fuera del campo de la investigación. Estas diferencias suponen que lo que en una cultura es percibido en principio como admisible, en otra lo es como inadmisibles, y sugiere que los marcos normativos están condicionados no solo por pautas legales, sino también por las representaciones sociales y por las visiones que los ciudadanos tienen de la policía.

## **PAUTAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS PARA EL USO DE LA FUERZA FÍSICA POLICIAL**

Una revisión de la normativa de diversos países sobre el uso de la fuerza por parte de la policía indica que hay distintos niveles de generalidad en la especificación de las condiciones bajo las cuales se prescribe o se prohíbe su utilización. Así, la Carta Canadiense de Derechos garantiza el derecho de los ciudadanos de no ser privados de la vida, la libertad o seguridad de la persona "fuera de los principios de justicia fundamental". La Ley Penal inglesa de 1967 establece que cualquier persona (sin distinguir funcionarios policiales) puede usar la fuerza que sea razonable para un objetivo legítimo. Según el Código Penal de Brasil, la policía para usar el arma o la fuerza debe considerar la legalidad, la legitimidad y la licitud

de la acción. En Venezuela las normas del Código Penal establecen, entre las causas de justificación del uso de la fuerza, la defensa legítima y el cumplimiento de un oficio o cargo sin traspasar los límites legales, y castiga el uso de las armas, fuera de los supuestos antes indicados, con una pena agravada respecto al delito en que se hubiere incurrido con dicho uso.

Todas estas cláusulas, si bien establecen principios normativos de razonabilidad, resultan insuficientes al momento de fijar parámetros de uso aceptable de la fuerza en situaciones específicas. A través de las entrevistas en una investigación adelantada con funcionarios policiales venezolanos del occidente del país, pudimos comprobar que los policías consideran estas normas muy genéricas y el entrenamiento para el uso de la fuerza como insuficiente o inadecuado. Evidentemente existe una amplia grieta entre los principios normativos sobre la legitimidad del uso de la fuerza y los criterios operativos para aplicarla en situaciones concretas. Esta discrepancia parece ser universal, pues se manifiesta en la legislación de diversos países. Todo ello sugiere que se debe avanzar más allá de las pautas legales y los reglamentos generales para definir criterios que permitan discriminar entre situaciones y niveles aceptables de aplicación de la fuerza física por parte de la policía.

## **NORMAS OPERACIONALES PARA EL USO DE LA FUERZA FÍSICA POLICIAL**

Las normas operacionales para el uso de la fuerza física por parte de la policía pretenden regular, para situaciones específicas de trabajo policial y encuentros con los ciudadanos, la extensión y la intensidad en el uso de la coacción, tomando en consideración variables situacionales vinculadas al tipo de hecho que se pretende controlar y al comportamiento del ciudadano que debe ser controlado.

La regulación de la extensión de la fuerza tiende a ser más precisa para las formas extremas de coacción que para las formas intermedias. Así, el denominado "uso mortal de la fuerza física", que se vincula con la utilización de las armas de fuego y con ciertas técnicas físicas de sofocación, que muy probablemente ponen en riesgo la vida del sujeto pasivo, tienden a ser limitadas a la defensa legítima propia o de terceros. Un criterio restrictivo —que limita el uso de esta forma extrema de fuerza física a la protección frente a una amenaza real contra la vida del funcionario o de un tercero— ha permitido disminuir la utilización de disparos y reducir las muertes en episodios de fuga, cuando la vida propia o de un tercero no se



encuentran en riesgo. El uso de modalidades intermedias de fuerza debería quedar condicionado, antes que por el tipo de delito por el cual se persigue a un sospechoso, por los niveles de resistencia y oposición que exhibe el ciudadano cuando niega someterse.

El continuo usual en la utilización de la fuerza policial comprende generalmente cinco niveles: *órdenes verbales*, que supone conminar decididamente al interlocutor a someterse; *técnicas de sujeción*, que implican uso de llaves o recursos de fuerza "a manos libres" para dominar al individuo; *uso de instrumentos*, como el bastón de mando para intimidar y, eventualmente, para apoyar la sujeción; *uso de armas intermedias*, como agentes químicos u otros instrumentos para incapacitar temporalmente; y *uso del arma de fuego*, con la finalidad de neutralizar un ataque mortal inminente o en acto. A cada nivel de fuerza corresponde un nivel de resistencia o agresión del sujeto pasivo de la fuerza: *actitud desafiante*, *resistencia pasiva*, *resistencia activa*, *amenaza no mortal* y *amenaza mortal*.

Estos modelos, que con variantes se vienen aplicando en distintos departamentos de policía, enfatizan que el objeto de la fuerza es dominar al sospechoso, independientemente del delito que haya cometido, por lo cual la fuerza se desvincula de cualquier uso expresivo, como castigo por algo que el sospechoso haya realizado con anterioridad a la situación en la cual está siendo sometido. Sin embargo, la investigación consistentemente muestra que el uso expresivo de la fuerza, por parte de la policía, persiste como práctica y que algunos funcionarios definen la "afirmación de la autoridad", el "respeto de la policía" e incluso el "castigo de los delinquentes", como actividades cotidianas y deseables dentro de la policía. Estas justificaciones para la aplicación de la fuerza no guardan relación con el comportamiento del ciudadano en la dinámica del encuentro, sino con su conducta anterior o concomitante que representa un desafío e irrespeto de la investidura policial, más allá de la amenaza específica que implica en ese momento para la integridad del funcionario. Por esta razón, el uso expresivo de la fuerza es mucho más difícil de controlar y reglamentar que el uso instrumental, por ello debe prestarse especial atención a este problema en cualquier modelo de entrenamiento y capacitación policial.

## EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL USO DE LA FUERZA FÍSICA POLICIAL

Ninguna política sobre el uso de la fuerza por parte de la policía puede ser efectiva sin conocer la incidencia de dicho uso y sin establecer

mecanismos confiables que permitan intervenir para adecuar el comportamiento policial a los estándares predefinidos. Aunque se hayan incorporado a la legislación interna los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y las Armas de Fuego por parte de los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Naciones Unidas, y aun cuando en reglamentos policiales se mencionen escalas progresivas del uso de la fuerza en función del comportamiento del ciudadano en el encuentro con la policía, poco se sabe sobre las ocurrencias en las cuales se utilizan las armas, salvo los casos extremos que concluyen en muertes de ciudadanos cuyos allegados cuentan con suficiente capacidad de reclamo para denunciar los casos a la Fiscalía, los tribunales o a las Organizaciones No Gubernamentales de Defensa de los Derechos Humanos. Los procedimientos internos de las policías para el control y seguimiento de casos en los cuales se usa la fuerza son virtualmente inexistentes y ello influye negativamente en la definición y ejecución de políticas para su control.

Se considera que el proceso de control del uso de la fuerza por parte de la policía requiere de, al menos, tres condiciones:

1. Reglamentos e instructivos claros, articulados con un entrenamiento efectivo, mediante los cuales los mandos operativos y los supervisores inmediatos de los agentes policiales deben tomar responsabilidad especial en la aplicación de los estándares.
2. Registro de episodios y ocurrencias en los cuales se ha utilizado la fuerza, más allá de cierto nivel y no solo de las situaciones en las cuales resultan muertes o heridas.
3. Sistemas de alerta e intervención temprana para corregir las desviaciones y para el fomento de buenas prácticas policiales, incluyendo la suspensión preventiva y el reentrenamiento de funcionarios que no cumplan con los estándares, antes de que los episodios revistan carácter de ilícitos penales y ameriten la intervención de la instancia judicial.

El control sobre el uso de la fuerza por parte de la policía representa varias dificultades. La policía tiende a resistir la interferencia externa en esta materia, bajo el argumento de que los demás no conocen el trabajo policial o, en el mejor de los casos, de que las buenas prácticas policiales, incluyendo aquellas atinentes a la fuerza física, corresponden a criterios estrictamente profesionales e internos de la propia institución, con base en el principio del funcionario mejor entrenado para cumplir apropiadamente su función. Por ello la auditoría externa, aunque necesaria, es difícil de implementar en esta materia.

Un modelo policial con perfil de servicio público profesional, transparente, eficiente y responsable, deberá considerar, en materia del uso de la fuerza física, los siguientes principios generales:

1. El énfasis en el uso instrumental y no expresivo de la fuerza, esto es, en la idea de que la fuerza se utiliza, cuando es preciso, para alcanzar un objetivo legítimo y bien definido dentro de la práctica policial admisible, y no para afirmar la autoridad, la identidad o el poder de castigo del funcionario policial.
2. La afirmación de la vida como valor supremo constitucional y legal, y el establecimiento del respeto a la misma como límite para la extensión e intensidad en el uso de la fuerza física, restringiendo la fuerza mortal a los casos de defensa de la propia vida o la de terceros.
3. El desarrollo, mediante reglamentos e instructivos precisos, de escalas progresivas para la intensidad del uso de la fuerza, en función de y en directa correspondencia con los niveles de oposición o resistencia del ciudadano a la intervención policial.
4. El establecimiento de procedimientos de seguimiento, registro y alerta temprana de episodios de uso de la fuerza, incluyendo todos los casos de utilización de armas de fuego, a fin de ilustrar, cuantificar y analizar los episodios recurrentes de dicho uso, con la finalidad de adoptar las medidas pertinentes para aplicar en forma efectiva los estándares admisibles.
5. Supervisión de campo y reentrenamiento de funcionarios policiales para adecuar su actuación a las políticas y estándares sobre el uso de la fuerza.
6. Publicidad y difusión de los principios y prácticas policiales admisibles sobre el uso de la fuerza, a fin de que la ciudadanía los conozca y ajuste su comportamiento en los encuentros con la policía de conformidad con dichos principios y prácticas, contribuyendo a res-paldarlas, minimizando las ocurrencias de resultados mortales y el maltrato policial.

## ¿RENDIR CUENTAS PARA QUÉ?

El tema de la rendición de cuentas se ha incorporado a la discusión de la gestión social desde hace algún tiempo mediante la observación de que algunas agencias desarrollan prácticas y estilos que no siempre favorecen a los usuarios. Este tema ha alcanzado relevancia respecto a las agencias públicas y privadas que ejercen funciones de interés social y se encuentra frecuentemente vinculado a los conceptos de apertura y transparencia

que deberían orientar la gestión en una sociedad democrática. El principio de la transparencia (y su contrapartida, la opacidad) figuran rutinariamente dentro de diagnósticos comparados de democracia, control ciudadano, pluralismo y gestión participativa entre diversos países y sociedades.

Si bien como postura ideológica el tema de la rendición de cuentas se ha vuelto popular, más difícil resulta identificar en qué consiste, frente a quién se propone, cuáles son los criterios para exigirla y qué efectos tendría sobre el desempeño y futuro de cualquier institución. En materia policial la cuestión resulta particularmente sensible, por cuanto es propio de la policía minimizar el escrutinio y propiciar una cultura de autosuficiencia, algunas veces amparada por el discurso del profesionalismo y otras tantas expresada como solidaridad entre los pares.

Dado que la policía es una agencia dotada del poder de la coacción, cuya intervención implica, de ordinario, restricciones de las facultades de algunos ciudadanos, la cuestión de dar cuenta de sus acciones adquiere particular relieve. De hecho, no parece haber acuerdo sobre cómo se accede y qué uso podría darse a la información que se requiere.

## ¿EN QUÉ CONSISTE LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

En un sentido convencional, la rendición de cuentas puede expresarse como un informe administrativo sobre la inversión de los recursos materiales dispuestos para diversas actividades programadas. Esta es una acepción de contraloría administrativa, muy restringida dentro de una concepción de la policía como servicio público. Cuando solicitamos un informe de rendición de cuentas a una empresa de suministro de agua o electricidad exigimos algo más que una relación administrativa del gasto en instalaciones, mantenimiento y personal, para procurar información sobre cobertura de los servicios, extensión de las redes de suministro, población atendida y, probablemente, nivel de satisfacción pública frente al servicio prestado y planes de beneficio comunitario. Lo mismo podría aplicarse a la policía: no nos interesa saber únicamente cuál es la distribución del gasto por partidas presupuestarias y si no ha habido malversación de fondos, sino cuáles son sus indicadores y estándares de desempeño y en qué medida están siendo atendidas las necesidades ciudadanas.

Este sentido más detallado, que abarca la satisfacción de necesidades colectivas con base en principios y estándares definidos, es lo que constituye el tema fundamental de la rendición de cuentas policial y de los

mecanismos para hacerla efectiva. Dentro de este marco de referencia se encuentra, por supuesto, la cuestión de la disciplina y la supervisión del comportamiento de los funcionarios policiales, porque precisamente a través de dicho comportamiento se manifiesta la concordancia o discrepancia policial con su misión y con los objetivos declarados (aspecto sustantivo) y con las reglas preestablecidas para su desempeño (aspecto procedimental). A mayor claridad sobre unos y otros, mayor facilidad para precisar los indicadores y efectuar la correspondiente auditoría.

## CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE ADENTRO

El control interno supone que existen estructuras y departamentos dentro de la propia policía que se encargan de supervisar y corregir el trabajo de otros funcionarios. Según algunos, este sistema de control es fundamental, pues la policía es refractaria a la supervisión externa y muchas decisiones que provienen desde afuera, incluyendo las judiciales del más alto nivel, aún con el valor que puedan tener como un precedente y su implicación para validar jurídicamente actuaciones policiales, podrían resultar inaplicables por la falta de desarrollo de procedimientos internos de seguimiento y supervisión de los funcionarios policiales. De nada valen declaraciones de principios e incluso planes de acción que no son aplicados, supervisados y corregidos por funcionarios con capacidad de gestión y con responsabilidades de comando.

El control y rendición de cuentas desde adentro se ha concentrado, fundamentalmente, en el uso de la fuerza física y en la detección y reducción de la corrupción policial, probablemente las dos situaciones que generan mayor cantidad de quejas ciudadanas, aunque comprenden también cuestiones relativas al cumplimiento de horarios y tareas, a la correcta utilización de los equipos, a las normas de decoro personal y a la obtención de productos y resultados conformes con la planificación de las actividades. En todos estos casos, el llamado *sistema de detección precoz*, que supone individualizar hechos sintomáticos aunque no extremos de conducta inapropiada, así como la *intervención temprana*, que supone actuar con efectividad desde un primer momento, se consideran bases de un adecuado sistema de control. Aunque pudiera pensarse que la rendición de cuentas en este caso es marginal, pues no hay audiencia externa directamente involucrada en los procesos de detección e intervención frente a faltas de disciplina primaria, el control interno, en la medida en que produce correctivos oportunos y evita la escalada de la conducta desviada, facilita el propósito de explicar qué y cómo hace la policía frente a su propio personal, contribuyendo a

generar un clima de contención y regulación desde el interior de la institución. El ambiente interno de indulgencia y desidia, que deja el desarrollo de la actividad de los funcionarios policiales a su arbitrio y que no identifica signos tempranos de desviación y abuso, contribuye a la generalización y normalización de prácticas frente a las cuales resulta difícil luchar una vez que se han instaurado.

Un buen sistema de control y rendición de cuentas interno supone el desarrollo de mecanismos efectivos de seguimiento del trabajo policial a través de la supervisión cotidiana, lo cual conlleva muchas cosas, entre ellas, el desarrollo de claras competencias por niveles jerárquicos, el desarrollo de procesos de registro y reportaje de ocurrencias por parte de los propios funcionarios policiales, la quiebra del sentido de complacencia entre supervisores y supervisados y la independencia, e incluso la separación física, entre quienes deben abrir y sustanciar las averiguaciones disciplinarias y quienes son sus sujetos pasivos. Dado que la cultura policial fomenta la solidaridad interna, debido al síndrome de aislamiento policial, especial cautela debe adoptarse para contener el amiguismo, el compadrazgo y el encubrimiento entre supervisores y supervisados. Todo ello implica el desarrollo de estándares estrictos en materia de gestión de inspectoría o de unidades de asuntos internos dentro de la policía.

## CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE AFUERA

No bastan los controles internos dentro de la policía. Crecientemente se insiste en la necesidad de la supervisión externa, fundamentalmente para cumplir con dos exigencias: por una parte, contrarrestar el espíritu corporativo de cierre y solidaridades endógenas, en particular cuando se trata de prácticas normalizadas que vulneran derechos ciudadanos, y por otra, facilitar la participación ciudadana en la gestión policial, a fin de contribuir a su desempeño eficiente conforme a principios socialmente aceptables. La rendición de cuentas externa puede adoptar muchas formas y abarcar un gran espectro de actividades policiales, desde la gestión presupuestaria hasta las prácticas de control social. Sin embargo, la experiencia acumulada se ha centrado, fundamentalmente, en aquellas modalidades que pretenden dar satisfacción a las quejas de los ciudadanos sobre el mal desempeño policial, bien desde una perspectiva más bien individual, apuntando hacia la sanción de faltas disciplinarias, bien hacia la corrección de procesos administrativos que incrementan el desarrollo de buenas prácticas policiales. Los dos sistemas son complementarios dentro de una visión amplia sobre el desarrollo organizacional de la policía.

Las modalidades centradas en la sanción de faltas disciplinarias individuales apuntan a la participación ciudadana en la detección, procesamiento y eventual sanción de funcionarios que violan principios de actuación legal o que implican tratos desiguales y discriminatorios, comprendiendo, fundamentalmente, los reclamos con ocasión del ejercicio de la fuerza policial, dado que este tema es particularmente sensible para la población. Los sistemas de rendición de cuentas, en esta materia, tienen básicamente que ver con los procesos para investigar y sustanciar las quejas, procesos que adoptan, en alguna medida, una participación limitada de los ciudadanos, a través de la publicidad de los procedimientos adelantados y las sanciones impuestas, de la garantía de la confidencialidad en la recepción de las quejas, para no exponer a represalias a los denunciantes, y de mecanismos de supervisión y observaciones sobre el proceso disciplinario por parte de los ciudadanos, a fin de evitar sesgos debidos al espíritu corporativo y a la poca permeabilidad de la policía frente al escrutinio externo. En general se admite que, mientras más conocidas por todos son las reglas y procedimientos disciplinarios para sancionar las faltas policiales, mientras mayor reserva y protección se brinda al denunciante de una falta frente a la posible retaliación de los policías afectados, mientras mayor es la supervisión de los procesos disciplinarios en curso y la incorporación de observaciones de los ciudadanos respecto a su desarrollo y resultados, existe más control externo de la policía que contribuye a incrementar la satisfacción ciudadana. La publicidad de reglas y procedimientos tiene que ver con la transparencia, el tratamiento confidencial de las quejas con el respeto, mientras la supervisión de los procesos con la participación ciudadana. Transparencia, respeto y participación ciudadana son componentes fundamentales para una gestión policial democrática y con vocación de servicio público.

Las modalidades centradas en la corrección de procesos administrativos persiguen, antes que la sanción de determinados funcionarios, la enmienda de prácticas viciosas o inadecuadas en función del mejoramiento del servicio policial. Esta modalidad se acerca más a la *contraloría social*, si se entiende por esta última una actividad tendiente a mejorar prácticas y procesos en interés colectivo, mediante el acatamiento por convicción y el desarrollo de rutinas que apuntan en el sentido deseado. Sin descuidar la detección de casos individuales que se desvían, el control mediante contraloría (o auditoría) se centra en *mejorar la organización para desalentar la desviación*, así como en una industria cualquiera el incremento de la seguridad operativa minimiza los casos de accidentes laborales, o como en un hospital un sistema de saneamiento ambiental disminuye el

riesgo de las infecciones oportunistas. Si bien pensar en la policía en términos de industrias u hospitales podría parecer extraño, el común denominador estaría dado porque todas estas instancias desarrollan una actividad de repercusión colectiva cuyo resultado debe ser lo más aceptable posible para el público destinatario, bien se trate de artículos de consumo, de salud o de seguridad ciudadana.

## UNA VISIÓN INTEGRADA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Podríamos estar asistiendo a un proceso de convergencia entre la comunidad y la policía en lo relativo a la rendición de cuentas. Una de las novedades del proceso de reforma policial que actualmente se adelanta en Venezuela es la amplia consulta nacional que se ha efectuado, mediante instrumentos de diverso alcance y públicos muy variados, entre julio y septiembre de 2006. Los resultados de la consulta mediante el número telefónico gratuito sugieren que la supervisión de actuaciones y la rendición de cuentas representan el 42% de las opciones de los ciudadanos respecto a la contraloría social, mientras que del arqueo temático de los cupones depositados en buzones distribuidos por todo el país, se desprende que el 79% de los comentarios vinculados a la rendición de cuentas mencionan la participación comunitaria como muy importante en la gestión policial. Por otro lado, una revisión de los resultados de 14 talleres con participación de 1.207 funcionarios de policía uniformada y de 9 talleres con participación de 1.010 guardias nacionales, permite concluir que los propios policías estiman que la incorporación de las comunidades como contralores sociales es fundamental, que debe buscarse una base local para la evaluación de la gestión policial y que los controles internos de la policía, principalmente a nivel de inspectorías y oficinas de asuntos internos, no son objetivos ni transparentes en la actualidad. Es posible que la arbitrariedad, el clientelismo y la precariedad de las autoridades de gobierno policial estén promoviendo una cultura emergente de la rendición de cuentas mediante contraloría social que se consideraba hace poco impensable. Esto sugiere que hay un campo de trabajo promisorio para el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas que incorporen a los ciudadanos a través de grupos organizados y de procesos que permitan realizar un mejor seguimiento y control de la policía en función de las necesidades de las comunidades.

Los sistemas de rendición de cuentas deben combinar procedimientos internos que fomenten estándares de profesionalización, ética y sentido de pertenencia entre los funcionarios policiales y procedimientos externos



que fomenten participación ciudadana, imparcialidad y garantías en el tratamiento de quejas y reclamos. Entre la declaración y la implantación efectiva de estos procedimientos puede haber un largo trecho, difícil de recorrer. Independientemente de su valor propagandístico para un modelo policial que se define como democrático, el funcionamiento efectivo de estos mecanismos contribuye a la credibilidad de la policía y a la satisfacción de las expectativas ciudadanas.

Dos consideraciones adicionales resultan pertinentes. En primer lugar, debe tenerse en cuenta la necesidad de estabilizar procesos en el tiempo, pues la experiencia demuestra que algunas iniciativas plausibles y deseables, en la medida en que fueron implementadas solamente con el liderazgo personal de algún jefe policial o de un comisionado, decayeron tan pronto su figura desapareció de la escena; aunque el liderazgo es importante, lo es más el efecto multiplicador en la estructura policial y la promoción de una cultura de la rendición de cuentas y del control. En segundo lugar, las organizaciones policiales excesivamente centralizadas y con jerarquías rígidas son más difíciles de cooptar para un modelo de auditoría o contraloría social. En la medida en que se dispone de instituciones policiales más pequeñas y descentralizadas, se hace más factible identificar grupos o instancias comunitarias apropiadas para el ejercicio de la contraloría social.

Algunas líneas generales para el desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas podrían ser las siguientes:

- 1) Balance entre supervisión interna y externa, de modo que, sin descuidar el fomento de prácticas de autocontrol y profesionalismo dentro de la policía, que suponen el quiebre del amiguismo, se fomente también la participación ciudadana para la presentación de quejas fundamentadas y para la contribución en la definición de procesos y estándares que eleven el nivel del servicio policial.
- 2) Fomento de la sanción disciplinaria oportuna para infracciones policiales, evitando la instauración y/o normalización de prácticas abusivas por estímulo o negligencia de los superiores.
- 3) Desarrollo de sistemas de *intervención temprana* que permitan detectar malas prácticas y conductas inapropiadas antes de convertirse en patrones de comportamiento individual o grupal dentro de los cuerpos policiales.

- 4) Difusión de los manuales de conducta y disciplinarios, así como de los resultados de los procedimientos de sanción, entre la población, a fin de fomentar el reconocimiento público de la policía como una instancia autorregulada con criterios y procesos plausibles.
- 5) Garantía de mecanismos de confidencialidad y protección a los denunciantes de irregularidades policiales frente a la retaliación de los funcionarios denunciados.
- 6) Desarrollo de mecanismos de contraloría social con soporte en las organizaciones comunitarias estables y acreditadas, de modo que los procesos de supervisión obedezcan a principios sustentables y no sean producto de disputas o acusaciones con base clientelar o partidista.
- 7) Fomento de mecanismos de conciliación y compensación que permitan resolver casos de reclamos que no impliquen elevadas dosis de violencia o maltrato hacia los ciudadanos, sobre las bases de la libre aceptación de los involucrados en el conflicto.
- 8) Énfasis en procesos continuos y a largo plazo, de intensidad sostenida, a fin de instaurar y mantener buenas prácticas con continuidad administrativa, independientemente de los cambios de gestión política o de dirección policial.

## PERSPECTIVAS

Las consideraciones realizadas hasta aquí asumen un entorno en el cual resultan factibles acuerdos básicos y donde existe cierta homogeneidad cultural y se propende a la reducción de los desequilibrios entre actores sociales conforme a criterios mínimos de convivencia. La suposición de que estas condiciones son necesarias no implica desconocer situaciones de tensión y excepción, como escenarios caracterizados por elevadísima confrontación y desarraigo, tareas de inteligencia y seguridad del Estado y grupos organizados de delincuencia que conforman estructuras disciplinadas y jerárquicas, situaciones todas en las cuales los parámetros que se han discutido difícilmente resultarán totalmente aplicables. Sin embargo, su discusión, decantación e incorporación a los nuevos modelos policiales facilitarán el establecimiento de un programa para un desempeño más eficiente y menos violento, no solo en países donde una parte significativa de la violencia social es atribuible a la policía, sino en

aquellos donde esta continúa siendo una caja negra. Aunque refleja de manera ineludible el ambiente y la sociedad donde se desempeña, ello no implica renunciar al propósito de trabajar por una sociedad donde tengamos una mejor policía.