

Revista

ISSN 2007-4700

Perla

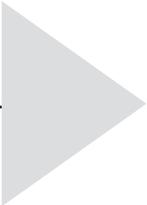
MÉXICO

Número 16-17

Marzo 2019 • febrero 2020



Estudio comparativo de la función policial



Gustavo Yllanes Bautista

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

RESUMEN: *A lo largo de la historia la Policía se ha convertido en una institución que se ha preocupado por el cuidado y el orden de la ciudadanía, tanto los modelos europeos, que han seguido una tradición en cuanto a la conformación de sus fuerzas del orden, como los modelos latinoamericanos que intentan adoptar un modelo propio, tratando de resolver sus graves problemas de desigualdad y violencia. En su estudio comparativo encontramos distintos contrastes que enriquecen la visión de aquellos modelos policiales que intentan crecer y resolver sus necesidades, ante un reclamo ciudadano cada vez más fuerte, por lo que apreciar otras fórmulas de seguridad aporta otras soluciones ante los graves problemas de seguridad que día a día padecemos.*

PALABRAS CLAVE: *policía, modelos policiales, estudio comparativo.*

ABSTRACT: *Throughout history the Police have become an institution that has been concerned with the care and order of citizenship, both the European models that have followed a tradition in terms of the formation of their forces of order, as well as the Latin American models that try to adopt their own model, trying to solve their serious problems of inequality and violence. In their comparative study we find different contrasts that enrich the vision of those police models that try to grow and solve their needs, before a citizen complaint increasingly stronger, so appreciate other security formulas provides other solutions to the serious security problems that we suffer every day.*

KEY WORDS: *police, police models, comparative study.*

SUMARIO: *1. Esquema comparativo de la función policial. 2. Los modelos policiales anglosajón y continental. 3. La Policía Nacional francesa; 3.1. La Gendarmería Nacional francesa. 4. El modelo policial de España (la Guardia Civil española). 5. La Policía italiana (Polizia di Stato). 6. Las fuerzas policiales latinoamericanas; 6.1. El modelo policial en Chile (los Carabineros de Chile); 6.2. El modelo policial en Brasil (la Policía comunitaria brasileña); 6.3. El modelo policial en México. 7. Conclusiones. 8. Fuentes.*

Rec: 15-01-2019 | Fav: 15-02-2019

Estudio comparativo de la función policial

La simbiosis entre la policía y el poder perdurará a lo largo de su historia

MARTÍN M.

1. Esquema comparativo de la función policial

A través del recuento del surgimiento de los modelos policiales, muy de la mano con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, podemos apreciar un parteaguas histórico del que se desprenden dos modelos: por un lado, el modelo continental, y, por otro, el modelo anglosajón. Este último de corte civil más apegado al ciudadano. Todo esto servirá para entender los distintos modelos y las repercusiones que han tenido a lo largo de la historia.

Para este ejercicio comparativo, resulta importante conocer el surgimiento de los diferentes modelos policiales que hoy en día le dan sentido a la formación policial, y que han sido resultado de la evolución histórica del poder público. Ante esto, la importancia de la democracia —ya sea el orden público y la seguridad ciudadana— es la forma más clara de entender el rol que asume el ciudadano en la aspiración de tener una Policía que también sirva a los intereses del pueblo y no del Estado.

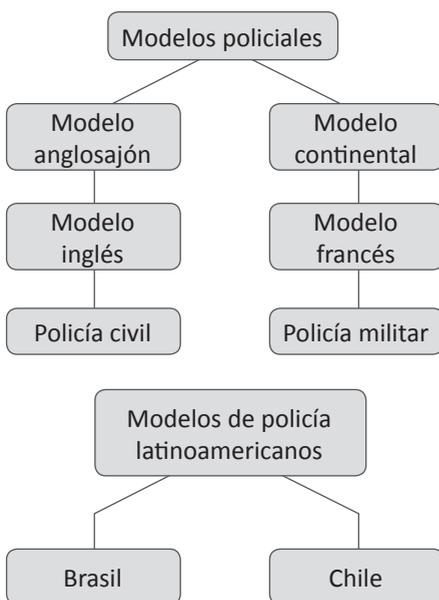
Por modelo policial debemos entender al conjunto ordenado de normas, órganos, recursos y procedimientos relacionados entre todos ellos, que articulan y actúan de forma coordinada con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos.¹

Francia ha sido el modelo a seguir por distintos países en la conformación de una policía centralizada y militarizada, como lo es la gendarmería francesa, ya que es uno de los modelos policiales más antiguos del mundo. Además de ser militarizado, este modelo no pierde de vista el servicio, atención y cuidado de los ciudadanos, por lo que ha servido a países como España e Italia como modelo a seguir, y representa en la formación del policía una opción viable para realizar las tareas de un profesional a cargo del cuidado del orden y de la ciudadanía de manera eficiente.

Se hace necesario incluir en el estudio comparativo a modelos europeos como los de Francia, España e Italia, puesto que representan de algún modo la columna vertebral sobre la cual se ha perfeccionado el modelo policial que ha servido para otros países, principalmente en Latinoamérica. En el aspecto de Chile y Brasil, ambos representan el ejemplo de que sí se puede apostar por la continuidad y la profesionalización. En el caso de Chile, se trata de uno de los modelos policiales más destacados en nuestro continente y ha perdurado y se ha perfeccionado a pesar de ser un modelo centralista. El estudio comparativo ha servido para analizar el panorama mundial y además estudiar dos modelos que enfrentan los mismos problemas que México y, sin embargo, han obtenido resultados satisfactorios.

Al menos en Chile, su modelo de carabineros ya tiene reconocimiento a nivel internacional por ser una de las policías que cuenta con mayor respeto y aceptación ciudadana, algo que no ha sido sencillo para un país que enfrenta diferentes problemas —al igual que México—. Ha sobresalido en la formación de profesionales en el desempeño policial, por lo que sus diferentes programas son dignos de ser tomados en cuenta, pues tienen evidentes resultados eficientes y que destacan en América Latina. Estos programas tienen una tradición de muchos años en los que no se ha cambiado el modelo policial, sino que —además de ser evaluado por ciudadanos— se ha creído en él y se

Figura 1. Esquema tipos de modelo



¹ Jar Couselo, Gonzalo, Modelos comparados de policía, España, Dickinson, 2000, p. 14.

Cuadro 1. Esquema comparativo de la función policial

Modelo policial	Esquema de actuación	Funciones principales	Tipos de servicio	Estructura organizativa	Apoyo ciudadano
Francia	Preventivo	Investigación Gubernativa	Estado ciudadano	Dualismo civil, militar	Fuerte
España	Preventivo	Investigación orden público	Estado ciudadano	Civil militar	Fuerte
Italia	Preventivo	Investigación orden público	Estado ciudadano	Centralizado	Fuerte
Chile	Preventivo	Investigación orden público	Estado ciudadano	Civil militar	Fuerte
Brasil	Preventivo	Investigación orden público	Estado ciudadano	Civil militar	Débil
México	Represivo reactivo	Orden público	Estado	Centralizado	Débil

Elaboración propia con base en Barrón Cruz, Martín Gabriel.²

ha respetado su continuidad sin reinventar un modelo que, por supuesto, les ha dado resultados.

En el caso de Brasil, es importante apreciar los cambios que ha sufrido la policía en ese país, ya que tiene coincidencias con México en cuanto a los temas de corrupción, concentración de la riqueza, sobrepoblación, contaminación y conflictos políticos; pero al menos han apostado por una verdadera profesionalización del policía y un acercamiento al ciudadano que ha costado muchos años, pero con resultados favorables en un país donde existen problemas serios de incidencia delictiva. Sin duda, no es un modelo tan destacado como el chileno, pero es interesante el análisis a partir del hecho de que Brasil enfrenta los mismos problemas que México, y no han improvisado en cada cambio político con nuevos modelos policiales; al contrario, han reforzado los puntos débiles con capacitación y profesionalización en la formación policial.

El presente esquema señala los principales aspectos de la función policial respecto a diferentes rubros, en los que destaca el esquema de actuación, que señala la manera en la cual las instituciones actúan frente al delito. Al menos en México, la actuación es repre-

siva y reactiva, lo cual significa que se actúa en el momento en el que se llevan a cabo los hechos, sin que los programas preventivos que ayudarían en mucho la función policial lleguen a funcionar. Sin embargo, la forma idónea de actuación es de manera preventiva, antes de que suceda el evento delictivo.

En cuanto a los tipos de servicio, los países comparados en su mayoría manejan un esquema entre el Estado y el ciudadano. Al menos en el intento de reinventar la función policial, en México cada cambio de gobierno tenemos que, si en algún momento se procura democratizar la función policial y darle al ciudadano mayor acercamiento en cuanto a su seguridad, esto no es apreciable en la realidad, en cuanto a que funciona solo en el discurso o como logo de las patrullas rotuladas con la leyenda de proximidad social, pero pocos son los elementos policiales que entienden dicha función.

El esquema comparativo muestra un rubro respecto a la estructura organizativa. La mayoría de los países comparados tienen un modelo consolidado en cuanto a una policía civil y militar. El modelo centralizado, por otro lado, obedece a que las disposiciones, ordenamientos y certificaciones, en el caso de México, emanan de la Federación. Esto significa un problema incluso de coordinación, y el ejemplo más

² Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Alternativa a la seguridad: Gendarmería o Guardia Nacional*, México, Inacipe, 2015, p. 134.

Estudio comparativo de la función policial

palpable es el mando único, el cual es ya una exigencia en el protocolo de actuación que emana del centro, donde nuestro sistema en ningún momento ha llegado a estar consolidado, principalmente por los vaivenes políticos.

Como último rubro a destacar, tenemos el apoyo ciudadano, el cual en la mayoría de los países comparados cuenta con un fuerte impulso debido a que su estructura ha sido mejorada con el paso del tiempo. En el caso de Brasil, el apoyo ciudadano es débil, ya que está en un proceso de consolidación en el que se han preocupado por tener un acercamiento ciudadano apoyado por una debida profesionalización. En México, la debilidad institucional, la falta de confianza, la corrupción y la falta de democratización en la función policial han provocado una falta de sensibilidad y débil atención al ciudadano; a pesar de la incorporación y el énfasis al respeto hacia los derechos humanos, esto aún no es una realidad palpable.

2. Los modelos policiales anglosajón y continental

Cuando la Revolución francesa consagra el principio fundamental de que la ley es la garantía de los derechos del ciudadano se pone fin al despotismo, incluida su variante más moderna de despotismo ilustrado, y, al menos Francia, en palabras de Ballbé, se consagra el “acta de defunción del Antiguo Régimen”. En el Artículo 12 de la declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se establece que: “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad de aquellos que la tienen a su cargo”.³

Ante una crisis y autoritarismo nace un nuevo orden en las ideas del liberalismo, el cual pretende generar una fuerza pública para el servicio de los ciudadanos. Es a partir de este momento histórico donde lo moderno se hace presente con el fin al despotismo. Dentro del liberalismo imperante se confrontan dos modelos de policía: el anglosajón (inglés) y el continental (francés), ambos con un sentido de legitimidad. En el modelo inglés se denominaba la Policía del Pueblo, y en el modelo francés se crea la Policía del Príncipe.⁴

³ Jar Couselo, Gonzalo, “El papel de la policía en una sociedad democrática”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Reís, España, núm 85, 1999, p. 202

⁴ Vid. Jar Couselo, Gonzalo, “El papel de la policía en una so-

El modelo anglosajón propone una separación entre el ejército y la policía, encontrando un modelo de protección meramente civil, por lo que no se diseñaba una fuerza del orden aislada de la sociedad, sino que se proponía en la base de un cuerpo local; mientras tanto, el modelo continental se caracterizaba por tener estructuras militares y su despliegue en el ancho de todo el territorio era a través de un sistema de información a nivel nacional y distante de la sociedad.

Tal como la entendemos, la citada información nos revela un antecedente en la visión moderna de la creación de los cuerpos policíacos, que además iban acordes al régimen político imperante; es decir, nacieron como parte de un cambio social y en la aplicación de un sistema político dentro del cual se comportaban de acuerdo con los intereses de quien gobernaba. Por tanto, es de sumo interés, para efectos de la investigación, comprender el inicio de los modelos a seguir en el viejo continente.

Los dos modelos planteados, para efectos de la investigación, sirven para distinguir las variantes establecidas, ya que a partir del nacimiento del Estado moderno encontramos un punto de partida para poder señalar cómo se ha establecido el tipo de instituciones policiales; así como el hecho de que muchos países han copiado de alguna manera estos dos modelos que, es cierto, surgieron a partir de una evolución natural y no por decreto.

3. La Policía Nacional francesa

La Policía francesa nace con el carácter que el Estado le atribuye, como un modelo continental militarizado que en su nacimiento fue conocida como la Policía del Príncipe. La Revolución francesa marcó un antes y un después respecto de la conformación de las fuerzas del orden, ya que tras el cambio político y de gobierno, las estructuras de la burguesía, tal como se venían manejando, cambiaron ante la inminente formación de un Estado liberal, por lo que pasó a ser una Policía de Estado.

La policía de la capital se militarizó poco a poco, mientras que las guardias francesas se transformaban en agentes de Policía. Las tropas burguesas fueron consideradas ineptas para el mantenimiento del orden, que se confió a la Guardia de París y al Ejército.

ciudad democrática”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Reís, España, 1999, p. 202-203.

En 1789, la primera no contaba más que con cerca de 1 500 hombres, bajo el mando de del secretario de Estado de la casa del Rey. Así que las guardias francesas, en un principio simple grupo de intervención, se convirtieron en responsables de la seguridad cotidiana.⁵

El sistema de policía francés se ha caracterizado tradicionalmente por dos elementos principales: el centralismo y el dualismo. La Policía francesa es una Policía de Estado, es decir, depende de la autoridad exclusiva del poder central ejecutivo y tiene como prioridad el mantenimiento del orden público. Su finalidad es detener y reprimir las manifestaciones de desorden y ataques contra las normas de derecho. Como consecuencia de la centralización política y administrativa que data del Antiguo Régimen, la policía francesa ha conservado esta dimensión marcadamente coercitiva, al margen de la llegada del régimen republicano.⁶

Con respeto al carácter dualista, este procede de la existencia de dos cuerpos de Policía diferentes, no por el marco jurídico de sus acciones, sino por su estatuto, su historia y su sistema de organización y funcionamiento: la Policía Nacional (cuerpo civil formado por unas 130 000 personas) y la Gendarmería (cuerpo militar formado por unas 100 000). Existen numerosas diferencias entre ambos cuerpos policiales; por ejemplo, los miembros de la policía tienen derechos sindicales, y los gendarmes, no, ya que se trata de un cuerpo militar.⁷

Ante este dualismo en la conformación de la estructura como institución policial, tenemos una Policía de orden civil y otra militar. Dada su naturaleza, atienden diferentes tipos de problemáticas, cuando trabajan en común los mismos objetivos, estos dos tipos de policía funcionan de manera coordinada.

El dualismo del sistema francés apareció durante la época del absolutismo monárquico, con el desarrollo de dos cuerpos: uno se responsabilizaba de la seguridad del campo (la Policía Montada, que en

1791 se transformó en Gendarmería Nacional), y otro que se encargaba de la seguridad de las ciudades (la ronda y los intendentes de policía fuera de la capital y la Lugartenencia General de la Policía de París, que originó en la época contemporánea las policías municipales nacionalizadas, origen de la Policía Nacional en 1966).⁸

3.1. La Gendarmería Nacional francesa

La Gendarmería Nacional es una de las instituciones francesas más antiguas que existen y es la heredera del cuerpo militar de caballería de Francia, fuerza militar que durante siglos fue el único cuerpo que ejercía en Francia las funciones de la policía. La Gendarmería Nacional es una fuerza de policía con estatuto militar subordinada al Ministerio de Defensa para las misiones militares y bajo la tutela del Ministerio del Interior para las misiones de la policía. Los gendarmes se encargan normalmente del mantenimiento del orden en las zonas rurales y las zonas llamadas *periurbanas*. La Gendarmería debe estar al servicio de los ciudadanos e intervenir en todas las situaciones que ameriten su presencia dentro de la sociedad. Es la garante del respeto de las libertades y principios democráticos. Dentro de su organización, el cuerpo de la Gendarmería comprende tanto militares (oficiales, suboficiales y voluntarios) como civiles (funcionarios y obreros de Estado).⁹

Los objetivos de vigilancia por parte de la Gendarmería francesa se establecen en:

- la observación minuciosa de los lugares y de personas para identificar cualquier indicio de infracción;
- el control represivo que obliga a respetar las leyes y reglamentos, y
- el contacto con la población.

Las misiones específicas de la gendarmería francesa son las siguientes:

- misiones sobre el terreno, misiones militares;
- investigaciones criminales, misiones penales;
- Policía administrativa, aplicación de la ley.

⁵ Solé, Jacques, *Historia y mito de la Revolución francesa*, México, Siglo XXI, 1989, p. 116.

⁶ Dieu, Francois, *Las experiencias francesas de policía de proximidad*, disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/rcsp/article/viewFile/240931/324781>, consultado el 14 de noviembre de 2018.

⁷ Dieu, Francois, *Las experiencias francesas de policía de proximidad*, disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/rcsp/article/viewFile/240931/324781>, consultado el 14 de noviembre de 2018.

⁸ Ídem.

⁹ Arámbula Reyes, Alma, *Gendarmería Nacional Francesa*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-08-08.pdf>, Consultada el 15 de diciembre de 2018.

Estudio comparativo de la función policial

La Gendarmería está compuesta por dos subdivisiones: la Gendarmería Departamental y la Gendarmería Móvil. A su vez, cuenta con gendarmerías especializadas:

- Gendarmería Marítima
- Gendarmería del Aire
- Gendarmería de Transportes Aéreos
- Gendarmería de la Seguridad del Arma Nuclear

La Gendarmería francesa agrupa dos órdenes de funcionamiento: una Policía Nacional enfocada a labores de protección civil y la Gendarmería francesa con funciones militares de trabajo rural que comprende todas las regiones y brinda ayuda y protección a sus ciudadanos; en sus tareas diarias se muestra la disciplina y compromiso por llevar a cabo sus objetivos.

4. El modelo policial en España (la Guardia Civil española)

Cuando el Real Decreto número 2088, de 4 de octubre de 1929, concedió la Gran Cruz de la Beneficencia a la Guardia Civil y, por tanto, le otorgaba el título de Benemérita de forma oficial, quería hacerse justicia a la trayectoria mantenida desde el momento mismo de su creación. La distinción venía a reconocer de derecho lo que ya desde prácticamente 1844 era una realidad y, lo que era más significativo, su imagen ante el pueblo.¹⁰

El orden público constituyó un grave problema en el gobierno de Azaña, y también a lo largo de toda la República. Así, se creó la Guardia de Asalto y además se mantuvo la Guardia Civil. En su origen, esta había sido creada para luchar contra el bandolerismo, pero a la larga había quedado como responsable del orden en general. Sus actuaciones en el mundo rural no siempre fueron pacíficas y los campesinos la temían: las alusiones a la guardia civil en los poemas de García Lorca son muy expresivas:

Sobre las capas relucen
manchas de tinta y cera.
Tienen, por eso no lloran,
de plomo las calaveras.
Con el alma de charol
vienen por la carretera.
FEDERICO GARCÍA LORCA¹¹

En su origen, la Guardia Civil se constituyó como una administración militar, bajo un régimen de protección civil y de seguridad pública constituido por el Estado, encargado de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles, además de garantizar la seguridad de todos los ciudadanos.

Desde su fundación, la Guardia Civil había actuado como verdadero garante del régimen oligárquico en el campo y favorecido el impulso centralizador del Estado mediante el establecimiento de un tupido sistema de cobertura preventiva del territorio propio de un virtual ejército de ocupación. Tercios compuestos por entre dos y cuatro comandancias; comandancias que coincidían con la división provisional, a excepción de Madrid y Barcelona, y cuyas fuerzas variaban en función de la superficie, densidad de la población, implantación de centros obreros o nivel de criminalidad. Con líneas y puestos o destacamentos de cuatro guardias y una clase de tropa como mínimo, colocados según la importancia de las localidades, los puntos estratégicos de comunicación, los centros obreros o las condiciones topográficas, aunque también a solitud de corporaciones e incluso particulares.¹²

A través de su historia, la Guardia Civil española no ha estado exenta de acontecimientos polémicos, como golpes de estado, revueltas civiles y otro tipo de situaciones que han representado la falta de equilibrio y crisis del Estado español.

La organización del nuevo organismo lo hará depender “del Ministerio de la Guerra en lo concerniente a su organización, personal, disciplina y percibo de sus haberes, y el ministerio de la gobernación en lo relativo a su servicio peculiar y su movimiento”. Inicialmente, se compondrá de 14 jefes, 232 oficiales y 5 759 guardias repartidos en 14 tercios, recuperando de este modo un término de gran tradición y prestigio

¹⁰ Real Academia de la Historia, *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Madrid, Tomo CXCL, Enero-Abril 1994, p. 87.

¹¹ Fragmento “Romance de la Guardia Civil española”, tomado de Castro Oury, Elena. *La Segunda República y la Guerra Civil española*, Madrid España, Akal, 2000, p. 23.

¹² González Calleja, Eduardo. *La razón de la fuerza*, Madrid, CSIC, 1998, p. 44.

en la historia militar española, pues hace referencia a unidades selectas del ejército en la época de los Austrias. En cada uno de estos tercios se encuadraría un número variable de compañías de infantería y un escuadrón (o sección independiente) de caballería.¹³

Entre sus tareas, la Guardia Civil se encarga de abatir los problemas de delincuencia organizada y terrorismo, apoyados de la investigación de los delitos; así mismo, se ocupa de la vigilancia de todo el territorio español. En sus fronteras por mar y tierra tienen un despliegue para ordenar el ataque a la delincuencia.

5. La Policía italiana (Polizia di Stato)

El principal servicio policial italiano (el Arma dei Carabinieri) fue creado en 1814 con una orientación fuertemente militar, que aún conserva, explicable por la realidad política del país, sobre todo por la necesidad de un cuerpo policial centralizado (como sistema administrativo), fuerte y competente, capaz de enfrentar los conflictos internos ocurridos en 1815 y 1848.¹⁴

En Italia la Policía de Estado depende administrativamente del ministro del Interior, el Cuerpo de Carabineros (l'Arma dei Carabinieri) depende del ministro de Defensa, y la Guardia de Finanzas, del ministro de Finanzas. Sin embargo, el ministro del Interior guía y coordina todas las acciones relativas a la seguridad y el orden a través de un cuerpo nacional de seguridad en el que participan el secretario de Estado de Interior, el jefe de la Policía Nacional, el comandante general de los Carabineros y el comandante general de la Guardia de Finanzas.¹⁵

En el Ministerio del Interior existe una división de Seguridad que tiene las siguientes direcciones generales: Oficina de Coordinación y Planeación de Policía Judicial, de Policía Preventiva, de Informaciones Generales, de Personal y de Formación.¹⁶

La Policía de Estado se subdivide en Policía de Seguridad y Policía Judicial. En cada una de las 95 provincias existe una prefectura y un consejo provisional para el mantenimiento de la seguridad y el

orden. Estos ordenan al Questor y a los comandantes provisionales de los carabinieri y los guardias de finanzas. El Questor es el jefe de la fuerza provincial. El personal de la Policía de Estado es de cerca de 80 000 mil hombres.¹⁷

Junto con la Policía de Estado y la Guardia de Finanzas, los Carabinieri, tal cual como se les conoce en Italia, tienen una formación netamente militar y desde sus inicios han tenido un papel muy importante dentro de la unificación de Italia y los sucesos de la Segunda Guerra Mundial. El modelo policial italiano tiene un fuerte sentido de la disciplina cuyos objetivos, claros y prioritarios, son mantener el orden y la seguridad de todos los ciudadanos, y ha sido un modelo a seguir en diferentes países, tales como Chile, Venezuela y España, por citar algunos.

La estrategia y la disciplina militar forman parte de la tradición de los Carabinieri, quienes trabajan en conjunto institucionalmente en contra de todas las formas de manifestación del delito y tienen, además, una importante y completa formación como oficiales que comprende la parte táctica y estratégica, cultivan el conocimiento para ofrecer y garantizar eficiencia en todas las funciones que desempeñan en todas las áreas y para ofrecer íntegramente la respuesta más eficiente en contra de la delincuencia.

6. Las fuerzas policiales latinoamericanas

Las instituciones policíacas latinoamericanas son el corolario de una combinación de varios fenómenos. Se destaca la compleja relación existente entre la policía y el poder público, que en períodos prolongados de la historia ha padecido de características no democráticas. La policía se coloca al servicio del sistema político de turno, lo que implica una delgada línea entre el respeto al Estado de derecho y el actuar policial. Además, las policías latinoamericanas aún son tributarias de un modelo de organización centralizada y de tipo militar, como sucede, por ejemplo, con las policías de Brasil, los Carabineros (Chile) y la Policía Nacional del Perú. Este tipo de organización facilita el mantenimiento de la disciplina interna, pero requiere ajustes si se desea avanzar hacia modelos de administración más flexibles y que incentiven la cooperación con la comunidad.¹⁸

¹³ Historia de la guardia civil, disponible: <http://goo.gl/d30w0h>, consultada el 16 de diciembre de 2018.

¹⁴ Rico, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997, p. 85.

¹⁵ González Ruiz, Samuel *et al.*, *Seguridad pública en México, problemas perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994, p. 141.

¹⁶ *Ibidem*, p. 142.

¹⁷ *Ídem*.

¹⁸ Labra Díaz, Cynthia, "El modelo de policía comunitaria.

Estudio comparativo de la función policial

Los países latinoamericanos comparten los mismos problemas y han tenido una evolución histórica muy parecida, en el caso de los problemas existentes. Las instituciones policiales padecen de un claro centralismo, con un intento de militarización de las fuerzas del orden donde en algunos de los casos pierden sensibilidad respecto a los problemas que se presentan comunitariamente y los de carácter civil. Sin embargo, los modelos han colocado la necesidad de controlar en primer lugar los índices de delincuencia, pero en la mayoría de las instituciones policiales latinoamericanas existen problemas de corrupción y han intentado mejorar su estructura política y democratizarse para poder construir credibilidad ante la ciudadanía.

Cabe mencionar que las instituciones policiales de América Latina enfrentan como principales problemas:

- Las policías latinoamericanas son en su mayoría fuerzas de seguridad mal remuneradas, mal entrenadas, provenientes de una tradición militar y autoritaria y tienen una baja legitimidad entre la población. Consecuentemente, han estado mal preparadas para enfrentar el incremento del delito y la violencia.
- Es necesario realizar reformas profundas en las fuerzas policiales con el fin de que puedan ser un instrumento útil a la consolidación democrática y no un obstáculo en el proceso de consolidación. Entre estas reformas se encuentran: 1) descentralización, flexibilización y modernización de sus estructuras, recursos humanos y estrategias, y 2) generar su apertura para posibilitar una participación de la comunidad. De esta manera, se crearía una fuerza policial respetada, eficiente y honesta del tipo necesario para la región.
- Los mecanismos y las propuestas de reforma han sido tomados en su gran mayoría de las experiencias y modelos policiales de Estados Unidos y Europa Occidental.¹⁹

Los retos son importantes en países con los mismos problemas de pobreza y de seguridad; por lo mismo, su crecimiento no ha sido el esperado respec-

to al abatimiento de los niveles de inseguridad y sus policías se han enfrentado a un cambio institucional que viene de imitación y por decreto. Sin embargo, resolver estos problemas de bajos salarios y escasa formación es parte del primer paso para tener resultados en materia de seguridad.

La especialización de las instituciones en América Latina ha sido un proceso lento, ha representado la democratización de sus regímenes políticos para poder facilitar los objetivos en la mejora de policías para que estén a la altura de las necesidades a partir del respeto al Estado de derecho y los derechos humanos.

6.1. El modelo policial en Chile (los Carabineros de Chile)

Los Carabineros de Chile son un cuerpo militarizado que inicio su profesionalización tras la desaparición del pinochetismo, al inicio de la década de 1990. En este proceso han sido fundamentales los controles que la sociedad civil ha impuesto a la institución, así como los controles internos de gestión y monitoreo del Congreso chileno a sus labores y a una ejecución presupuestal basada en indicadores de desempeño. Estos tres tipos de controles (internos, legislativos y sociales) son esenciales para cualquier cuerpo policiaco.²⁰

El modelo chileno es una base que considerar como ejemplo para América Latina, pues la tradición y la eficiencia en los controles ha generado mayor confianza y respeto en la ciudadanía. A pesar de ser un modelo militarizado, no descuida el acercamiento y la atención de la seguridad, por ello la importancia de hablar puntualmente de Chile como el ejemplo a seguir y para aprender de sus experiencias con la finalidad de mejorar la función policial.

En Chile, las funciones policiales corresponden a los Carabineros y a la Policía de Investigaciones. La primera institución se creó en 1927, como resultado de la unificación definitiva de las policías fiscales y municipales y el cuerpo de Carabineros que formaba parte del ejército. La segunda se estableció en 1933. Por otro lado, el Servicio de Investigaciones y el Servicio de Identificación y Pasaportes se separaron de

El caso chileno”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 3(1), año 2, 2011, disponible en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3685355.pdf, consultado el 16 de diciembre de 2018.

¹⁹ Dammert, Lucia y Bailey, John, *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México, Siglo XXI, 2005, p. 148.

²⁰ Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder en México, México*, Debate, 2014, p. 71.

Carabineros y pasaron a depender de forma directa del Ministerio del Interior.²¹

En su formación, cada carabinero aprende a entregar a la comunidad lo mejor de sí. Su misión es mantener la paz y la seguridad de toda la población. También trabajan para resguardar el orden público en espectáculos masivos, como partidos de fútbol y recitales. Dentro de sus funciones se incluyeron los servicios de Investigaciones y de Identificación, el Regimiento de Aduanas y las Fuerzas Especiales.²²

El modelo policial chileno agrupa dos principales funciones:

- a) Carabineros de Chile: policía militarizada que cumple en lo fundamental con funciones preventivas y de seguridad pública.
- b) La Policía civil: actúa como auxiliar de justicia en la investigación de los delitos.

Los principales retos que enfrenta la policía chilena son fortalecer el Estado de derecho, atender la desigualdad notoria y creciente de los servicios de seguridad privada para la clase más privilegiada de la sociedad y atender y solucionar los problemas de la gestión interna y la forma en que asegura el cumplimiento de las normas de conducta policial, es decir, mejorar el servicio y reforzarse institucionalmente.

Los Carabineros comparten estas características. Son funcionarios públicos cuyos presupuesto institucional, salarios y recursos materiales provienen del gobierno central, con algunas contribuciones provenientes de los gobiernos locales. Sin embargo, tienen diferencias importantes respecto a otros funcionarios públicos. Llevan uniformes, estudian en escuelas especiales y juran dar la vida si fuera necesario en cumplimiento del deber. Son responsables de una gran variedad de funciones, incluyendo el control de manifestaciones, vigilancia y patrullaje, notificación de órdenes judiciales, generación de programas de prevención del delito, control de tránsito, protección de autoridades, vigilancia en puestos fronterizos, servicios de emergencia; así como de unidades especiales, tareas de investigación, control de drogas ilegales e inteligencia. Otras agencias del Estado no tienen már-

tires institucionales o, si los tienen, no son de público conocimiento.²³

Los Carabineros tienen bastante aceptación por parte de la ciudadanía, ya que su desempeño ha valido para que los mismos ciudadanos sientan confianza, y ha sido fruto de un desarrollo institucional que se ha consolidado para ofrecer policías capaces y conscientes de su labor.

6.2. *El modelo policial en Brasil (Policía comunitaria brasileña)*

Brasil ha sufrido una transformación en sus cuerpos policiales que provocó una crisis, a partir de la cual se ha transformado en una mejor policía más capacitada en la prevención de los delitos. Ello se debe al crecimiento exponencial demográfico que ha sufrido este país y, por supuesto, al crecimiento de la delincuencia. En este proceso se han experimentado varios ciclos de transformación que es importante ver, porque Brasil, pese a todos sus problemas, ha logrado formar policías en atención a la investigación y más cercanos a la población.

En el caso de Brasil existen dos policías. La policía militar tiene a su cargo el patrullaje preventivo y la preservación del orden público, mientras que la policía civil investiga los delitos ocurridos.²⁴

El 10 de diciembre de 1997, la Policía brasileña adoptó el modelo de Policía comunitaria como una filosofía y una estrategia de organización y anunció un plan para su implantación en el estado de Sao Paulo. Se trata de un nuevo método de vigilancia y una forma de mejorar los servicios policiales con el fin de reducir la delincuencia y el desorden y acrecentar la seguridad de la ciudadanía y la calidad de vida de la comunidad. También se utilizó como medio de autorreforma que permitiría a la Policía militar transformarse en una organización dedicada a la “protección de los derechos de la ciudadanía y la dignidad humana”.²⁵

El modelo comunitario se inspiró en las experiencias de países como Estados Unidos, Inglaterra y Canadá, que consideraron resueltos sus problemas de inseguridad, implementando un modelo con acerca-

²¹ Dammert, Lucia y Bailey, John, *op cit*, p. 86.

²² Reyes Jara, Estela Elizabeth, *Carabineros de Chile*, disponible en: <http://www.scribd.com/doc/263906251/Carabineros-de-Chile#scribd>, consultado el 14 de diciembre de 2018

²³ Dammert, Lucia y Bailey, John, *op cit*, p. 146.

²⁴ Frühling, Hugo, *Calles más seguras. Estudio de Policía comunitaria en América Latina*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, p. 9.

²⁵ *Ibidem* p. 109.

Estudio comparativo de la función policial

miento directo en los puntos problemáticos. Dado el caso de Brasil, las favelas son muestras de zonas con elevados índices criminales y se extienden a lo largo de la ciudad de Sao Paulo, como claro ejemplo de que la protección de la población civil era la clave para revertir los altos índices de delincuencia.

El modelo de Policía comunitaria resulta útil para facilitar la credibilidad de las instituciones policiales; se basa en determinar las necesidades reales de la comunidad para poder mejorar su seguridad y otorgarles mayor acercamiento y confianza.

Para el caso de la Policía brasileña se fijaron conjuntamente las siguientes metas:

- implantar el modelo de Policía comunitaria como estrategia organizativa de la Policía militar;
- mejorar la calidad de entrenamiento y formación de policiales;
- mejorar la calidad de reclutamiento y de ascensos de la Policía; y
- integrar a la Policía con otros órganos públicos y mejorar la valorización y los derechos del policía.²⁶

La policía Brasileña está conformada por:

- la Policía del Ejército;
- la Compañía de Policía (Marina de Brasil); y
- la Fuerza Aérea Brasileña.

El modelo comunitario es el intento de reducir los niveles de delincuencia, pero con estrategias de acercamiento e interacción con los integrantes de la comunidad, pero al mismo tiempo requiere un tipo de policía con mejor capacidad y, sobre todo, un incremento en sus incentivos dentro de su salario y capacitación profesional. El modelo implementado señala una Policía militar capaz de emprender cualquier desafío que se llegue a presentar, que ponga en riesgo la seguridad de los ciudadanos. Para los modelos de Policía en América latina es una apuesta muy grande por reducir la delincuencia y la corrupción para poder dar resultados eficaces en el combate a la delincuencia.

6.3. El modelo policial en México

La organización policial y la seguridad pública como función estatal están distribuidas en México en los tres ámbitos de gobierno federal: a nivel municipal, estatal y federal, cada uno con atribuciones y responsabilidades. La actual conformación del sistema de seguridad pública en México es producto de diversas reformas históricas en nuestro país. La que se impulsó en el año 1994 ha sido una de las más importantes, ya que configuró el sistema de seguridad pública como lo conocemos. Entre sus aspectos más notables destacan la incorporación al artículo 21 Constitucional del actual concepto de *seguridad pública*, ya que incorpora la base sobre la cual funcionan y se coordinan los tres órdenes de gobierno, cuya prioridad es la preservación del orden público. Con atención en la prevención del delito, el énfasis tras la reforma judicial se hace en la investigación y persecución de los delitos para hacer más efectiva la función de la seguridad pública.

En México, los cambios han sido una constante, combinados con la ola de violencia y la impunidad que ha sacudido el sistema de seguridad pública. En un primer intento —pese a una serie de reformas a partir de 1994—, como un cambio sustancial se incorpora en el texto constitucional la seguridad como un eje central en los tres órdenes de gobierno y una prioridad para revertir los problemas tan serios que vive el país.

La crisis de seguridad pública por la que atraviesa el país ha favorecido que un amplio sector de la ciudadanía se pronuncie en favor de políticas en la materia que pueden agruparse bajo el rotulo de “guerra contra la delincuencia”, sin reflexionar sobre sus limitaciones y riesgos, muchos de los cuales se dan en forma de efectos no deseados.²⁷

Todo ello ha provocado que se implemente un nuevo sistema que, como ya se mencionó, tiene la base del artículo 21 constitucional y que es parte de las buenas intenciones del Estado por mejorar y cambiar la crisis que aún se vive en nuestro país. Este modelo comprende, entre otros elementos clave para la seguridad pública, la homologación de procedimientos y estructuras institucionales, la implantación de un sistema operativo que incluye el combate y la preven-

²⁶ USAID, *Policía comunitaria, conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, disponible en: <http://www.amuprev.org/documentos/2060420704.pdf>, consultado el 15 de diciembre de 2018.

²⁷ Ramírez Saavedra, Beatriz Eugenia, *La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional*, México, Porrúa, p. 115.

Cuadro 2 comparativo . Debilidades y fortalezas de la función policial

Debilidades	País	Fortalezas
	Francia	Modelo policial Dualista: cuerpo civil policial Gendarmería Nacional Prioridad en la investigación de los delitos y el orden público Acercamiento ciudadano
	España	Modelo policial Guardia civil Investigación y orden público Apoyo y acercamiento ciudadano
	Italia	Modelo policial (Carabinieri) Fuerte sentido de la disciplina Orden público y apoyo ciudadano
	Chile	Modelo policial consolidado Carabineros de Chile Policia civil Indicadores de desempeño Controles internos gestión y monitoreo de la función policial
Sin consolidar el modelo policial	Brasil	Policía militar Policía comunitaria Esquema de investigación y prevención de los delitos Protección de la ciudadanía y la dignidad humana
Ausencia de un modelo policial aún no definido Sin apoyo ni acercamiento ciudadano Esquema de actuación improvisado y represivo	México	

ción del delito mediante la participación ciudadana, la profesionalización de los miembros de las corporaciones policíacas y la modernización de los sistemas de operación y vigilancia en los centros penitenciarios de todo el país. Dichos elementos son precisamente los que motivaron el proceso de transformación institucional del que se da cuenta.²⁸

Un reto que se asume en el papel es incorporar facultades de investigación y persecución de los delitos, en una labor conjunta con el Ministerio Público, lo

cual forma parte ya del esfuerzo de profesionalización y colaboración para poder llevar a cabo el propósito de la reforma judicial de 2008.

El contraste entre ambos sistemas en la función policial cambiará la perspectiva que se tiene del trabajo complejo de nuestra Policía mexicana en la investigación penal. ¿Habrá algo que modifique la rutina, las técnicas y el método anquilosado de la función policial? El contraste de estos aspectos entre uno y otro sistema penal conduce a explicarnos por qué sucede que los ciudadanos siempre cuestionen los resultados de la Policía investigativa. ¿Cómo superar que estos

²⁸ García Luna, Genaro. *Para entender el Nuevo modelo de seguridad pública en México*, México, Nostra Ediciones, 2011, p. 26.

Estudio comparativo de la función policial

personajes rechazados por la comunidad se conviertan en personas respetadas? ¿Qué pueden hacer para ganar la confianza de los ciudadanos en los resultados de sus investigaciones penales? ¿Por qué cuando obtienen resultados la ponderación sobre su trabajo investigativo generalmente es injusta?²⁹

Entre tantas dudas y experimentación, se muestra el sistema policial mexicano, por llamarlo de algún modo, que está ubicado en el esquema de seguridad pública y que a pesar de tantas transformaciones históricas busca reconciliarse con los ciudadanos y ofrecer mejores resultados, en un claro intento de cambio que está en la espera constante de buenos resultados.

México no ha consolidado un propio modelo, no ha tenido la continuidad en el trabajo y la paciencia para establecer un modelo policial que dé respuestas ante los graves problemas de inseguridad y violencia que se viven día a día; políticamente, se reinventa la función policial, dejando las decisiones a quienes no han entendido el trabajo de un policía, provocando inestabilidad al interior de las propias instituciones policiales.

La debilidad de la Policía descansa, fundamentalmente, en la ausencia de un modelo policial claro. Los híbridos que caracterizan a los cuerpos de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno constituyen un reflejo del desinterés histórico del poder político por la seguridad pública y, en especial, por el instrumento de autoprotección social por excelencia.³⁰

Al no existir un modelo policial bien definido, y al señalar los constantes cambios que estos han sufrido en México, no se aprecia continuidad ni voluntad por fortalecer a las instituciones policiales, por lo que los vaivenes políticos y sus respectivas decisiones desestabilizan los esfuerzos por mejorar a la Policía.

7. Conclusiones

Primera: La Policía forma parte de una vieja institución que se ha ido transformando a lo largo del tiempo, cuya esencia está en mantener el orden público, además de proteger, vigilar y atender a los ciudadanos.

Segunda: A través de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se establece que para atender a los ciudadanos es necesaria una fuerza pública que los proteja, hecho que establece dos modelos de policía: el anglosajón y el continental. A partir del nacimiento del Estado moderno estos son una referencia obligada para entender los modelos policiales que prevalecen en el viejo continente y que han sido referentes para todo el mundo.

Tercera: Dado que el propio Estado toma a las instituciones policiales como mecanismos para implementar el control social, el propio Estado, con una visión política represiva y autoritaria, se ha olvidado de la esencia democrática para que las propias instituciones policiales sean más sensibles de cara a los ciudadanos, como una forma de actuación objetiva y democrática en la fortaleza de un acercamiento social y humano necesario para una convivencia más armónica.

Cuarta: Si bien es cierto que Francia con un modelo policial dualista prevaleciendo el control estatal, como también en Italia con modelos militares que no solo se enfocan a actividades del propio Estado, sino que también mantienen contacto con la población, y que a pesar de los vaivenes históricos y la inestabilidad política, como el caso de la guardia civil española, está ha recompuesto para alcanzar el equilibrio entre la vigilancia, orden y atención hacia los ciudadanos, lo que lleva a considerar que el funcionamiento democrático dependerá en gran medida del marco jurídico en que estén insertadas.

Quinta: Latinoamérica es el claro ejemplo de instituciones policiales no democráticas, donde la misma policía está al servicio del poder público en turno. Los países latinoamericanos cuentan con estructuras policiales centralistas. En el caso de Chile la institución se ha ganado la credibilidad y confianza de sus ciudadanos a base de un trabajo continuo, con indicadores de desempeño monitoreados y gestionados por el propio Congreso, lo cual es un ejemplo para lograr niveles de eficiencia en la función policial.

Sexta: Brasil es un modelo a seguir, ya que, a pesar de aún no consolidar su modelo comunitario y vivir los mismos problemas que México, ha apostado por una reestructuración profesional continua, teniendo como ejes la prevención, la investigación y el orden público, actuando con una Policía que busca crecer entre los problemas de violencia y corrupción a pesar

²⁹ González Rodríguez, Patricia, González Rodríguez, Patricia, *La Policía Investigadora en el sistema acusatorio mexicano*, México, UNAM, 2013, p. 1.

³⁰ Moloeznik, Marcos Pablo, "¿Qué es realmente el modelo de mando policial único?", *Derecho en Acción*, disponible en: <https://goo.gl/TXhIwJ>, consultado el 26 de diciembre de 2018

de la adversidad y proponiendo además una Policía comunitaria.

Octava: En México existe un modelo policial aún no definido, con más dudas que soluciones en su actuación y que históricamente ha representado los intereses del Estado; se trata de un modelo muy alejado de los ciudadanos. A pesar de la prioridad del gobierno federal de solucionar el problema de la inseguridad, ante el contexto que se enfrenta, con limitaciones y riesgos, es imperante trabajar en una institución policial más sólida, fortalecida y democrática.

8. Fuentes

- Arámbula Reyes, Alma, “Gendarmería Nacional Francesa”, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-08-08.pdf>, consultada el 15 de noviembre de 2018.
- Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Alternativa a la seguridad: Gendarmería o Guardia Nacional*, México, INACIPE, 2015.
- Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder en México, México*, Debate, 2014.
- Castro Oury, Elena, *La Segunda República y la Guerra Civil española*, Madrid España, Akal, 2000.
- Dammert, Lucía y Bailey, John, *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México, Siglo XXI Editores, 2005.
- Dieu, François, “Las experiencias francesas de policía de proximidad”, disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/rcsp/article/viewFile/240931/324781>, consultado el 14 de diciembre de 2018.
- Frühling, Hugo, *Calles más seguras. Estudio de Policía comunitaria en América Latina*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- Frühling, Hugo, *Violencia y policía en América Latina*, Quito, Ecuador, Flacso, 2009.
- González Calleja, Eduardo, *La razón de la fuerza*, Madrid, csic, 1998.
- González Rodríguez, Patricia, *La Policía Investigadora en el sistema acusatorio mexicano*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 2013.
- González Ruiz, Samuel *et al.*, *Seguridad pública en México, problemas perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994.
- Jar Couselo, Gonzalo, “El papel de la policía en una sociedad democrática”, *Revista Española de Investigaciones sociológicas*, Reis, España, núm. 85, 1999.
- Jar Couselo, Gonzalo, *Modelos comparados de Policía*, España, Dickinson, 2000.
- Labra Díaz, Cynthia, “El modelo de policía comunitaria. El caso chileno”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 3(1), año 2, 2011, disponible en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3685355.pdf, consultado el 16 de diciembre de 2018.
- Moloznik, Marcos Pablo, “¿Qué es realmente el modelo de mando policial único?”, *Derecho en Acción*, disponible en: <https://goo.gl/TXhIWJ>, consultado el 26 de diciembre de 2018.
- Ramírez Saavedra, Beatriz Eugenia, La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional, México, Porrúa.
- Real Academia de la Historia, *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Madrid, Tomo CXCI, Enero-Abril 1994.
- Reyes Jara, Estela Elizabeth, “Carabineros de Chile”, disponible en: <http://www.scribd.com/doc/263906251/Carabineros-de-Chile#scribd>, consultado el 14 de diciembre de 2018.
- Rico, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Solé, Jacques, *Historia y mito de la Revolución Francesa*, México, Siglo XXI Editores, 1989.
- USAID, *Policía comunitaria, conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, disponible en: <http://www.amuprev.org/documentos/2060420704.pdf>, consultado el 15 de diciembre de 2018.



Universidad de Huelva
Universidad de Salamanca
Universidad Pablo de Olavide
Universidad de Castilla-La Mancha
Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal



· INACIPE ·
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES