

Reforma Policial

Aplicación de los principios de buena gobernanza del sector de seguridad a los servicios policiales

Acerca de esta serie

Los Documentos informativos de la RSS brindan introducciones concisas sobre los temas y los conceptos de la buena Gobernanza del Sector de Seguridad (GSS) y de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS). Esta serie resume los debates actuales, explica los términos clave y presenta las tensiones centrales a partir de una amplia gama de experiencias internacionales. Los Documentos informativos de la RSS no promueven modelos, políticas o propuestas específicos para la buena gobernanza o la reforma, sino que brindan más recursos que les permitirán a los lectores aumentar sus conocimientos sobre cada tema. Los Documentos informativos de la RSS son un recurso para las partes interesadas en la gobernanza y la reforma de la seguridad que busquen entender y evaluar de manera crítica los enfoques actuales para la buena GSS y la RSS.

Sobre este Documento informativo de la RSS

Este Documento informativo de la RSS aborda la aplicación de los principios de buena Gobernanza del Sector de Seguridad (GSS) a los servicios policiales por medio de una reforma policial. La policía es el principal proveedor estatal de servicios de seguridad responsable de proteger a las personas y los bienes mediante la asistencia pública, la aplicación de la ley, la preservación del orden público pacífico y la identificación y la prevención del delito. El objetivo de la reforma policial es asegurar que los servicios policiales se vuelvan más eficaces, más responsables y que tengan mayor sensibilidad a las necesidades de todos los miembros de la sociedad en un marco de gobernanza democrática del sector de seguridad.

Este Documento informativo de la RSS responde las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Qué es la reforma policial? *Página 2*
- ▶ ¿Por qué es necesaria una reforma policial? *Página 4*
- ▶ ¿Existe un modelo de reforma policial? *Página 5*
- ▶ ¿Cómo se llevan a cabo las reformas policiales? *Página 7*
- ▶ ¿Cómo se incorpora la igualdad de género en la reforma policial? *Página 9*

¿Qué es la reforma policial?

En un contexto de RSS, la reforma policial apunta a transformar los valores, la cultura, las políticas y las prácticas de las organizaciones policiales para que la policía pueda desempeñar sus funciones respetando los valores democráticos, los derechos humanos y el estado de derecho. Tal reforma apunta a lograr un estilo profesional en los servicios policiales democráticos, que permita lo siguiente:

- adoptar un enfoque de la seguridad centrado en las personas;
- proteger los derechos humanos de acuerdo con la ley nacional e internacional;
- tener mayor sensibilidad a las diferentes necesidades de seguridad de todas las personas, independientemente de su género, edad, clase, etnia u otras características o asociaciones;
- asistir a todas las personas, en particular, a los miembros de la comunidad, que necesitan ayuda inmediata;
- mantener altos niveles de rendición de cuentas en sus conductas;
- establecer un sistema eficaz de control y supervisión democráticos sobre la policía;
- construir un servicio público eficiente y eficaz.

La reforma policial apunta a mejorar la manera en que la policía interactúa con otras partes del sector de seguridad, como los tribunales y los departamentos correccionales, o con las autoridades del poder ejecutivo, parlamentarias o independientes con responsabilidades de gestión o supervisión (consulte la figura 1).

► **La policía** La policía es un proveedor estatal de servicios de seguridad que tiene la tarea principal de proteger a las personas y los bienes mediante la asistencia pública, la aplicación de la ley, la identificación, investigación y prevención del delito, y la preservación del orden público pacífico. La policía está en la primera línea cuando se trata de la provisión de seguridad por parte del Estado. Por lo tanto, es el proveedor de seguridad con el que la población se encuentra con mayor frecuencia en sus vidas cotidianas.

La policía y otros organismos de mantenimiento del orden público tienen poderes especiales que, en circunstancias específicas, legalmente definidas, les permiten restringir de manera temporaria el ejercicio de los derechos básicos, privar a las personas de su libertad y utilizar la fuerza, incluida la fuerza letal. Por sus poderes y su proximidad con la población, la forma en que la policía desempeña sus funciones tiene efectos directos en la seguridad de los individuos y las comunidades, así como del Estado.

Para obtener más información sobre la policía, consulte el Documento informativo de la RSS sobre “La policía”.

Figura 1 La reforma policial involucra a múltiples actores estatales y no estatales



¿Por qué es necesaria una reforma policial?

El contexto político, legal y social en el que funciona la policía suele cambiar. **Se deben crear y adaptar instituciones de seguridad pública para satisfacer las necesidades de seguridad cambiantes y las expectativas de las comunidades a las que sirven.** Una reforma policial en el contexto de la RSS puede resultar necesaria por múltiples razones que dependen del contexto local, nacional e internacional. Por ejemplo, las siguientes:

- el proceso normal de responder a los requisitos de seguridad cambiantes, tales como los nuevos patrones de delito o las nuevas amenazas a la seguridad pública;
- los marcos legales nuevos o actualizados;
- los cambios en la dirección política por la celebración de elecciones o las nuevas designaciones en los cargos;
- la exposición de malas prácticas o corrupción en la policía;
- la consolidación de la paz, la reconstrucción posconflicto o las medidas de justicia transicional;
- la implementación de acuerdos de paz;
- la prevención y mediación del conflicto;
- la transformación social y las expectativas sociales cambiantes, como la mayor demanda de igualdad de género;
- el establecimiento de un sistema político nuevo a través de la democratización.

Una reforma policial busca lo siguiente:

- **Lograr un tratamiento igualitario y las mismas oportunidades para todos en el acceso a la seguridad y la justicia**, con servicios policiales y judiciales que protejan y promuevan el respeto por los derechos humanos y el estado de derecho.
- **Mejorar la concientización pública sobre los servicios policiales** a través de la provisión de

► Buena Gobernanza del Sector de Seguridad (GSS) y Reforma del Sector de Seguridad (RSS)

La buena GSS describe la manera en que se aplican los principios de buena gobernanza a la provisión, la gestión y la supervisión de seguridad pública. Los principios de buena GSS son la rendición de cuentas, la transparencia, el estado de derecho, la participación, la sensibilidad, la eficacia y la eficiencia.

El sector de seguridad no solo está compuesto por los proveedores de seguridad, sino que incluye a todas las instituciones y al personal responsable de la gestión y la supervisión de seguridad en ambos niveles, el nacional y el local.

Establecer una buena GSS es el objetivo de la reforma del sector de seguridad. La RSS es el proceso político y técnico de mejorar la seguridad estatal y humana haciendo que la provisión, la gestión y la supervisión de seguridad sean más eficaces y más responsables, dentro de un marco de control civil democrático, del estado de derecho y del respeto de los derechos humanos. La RSS se puede centrar solo en una parte de la provisión de la seguridad pública o en la manera en que funciona todo el sistema, siempre que el objetivo sea mejorar la eficacia y la rendición de cuentas.

Para obtener más información sobre estas definiciones principales, consulte los Documentos informativos de la RSS sobre “Gobernanza del sector de seguridad”, “Reforma del sector de seguridad” y “El sector de seguridad”.

información equilibrada y pertinente sobre el financiamiento de la policía, los gastos, las actividades y los resultados, así como las funciones y responsabilidades legítimas de la policía.

- **Enfrentar la corrupción y promover la integridad** a través de la capacitación, de mecanismos de denuncia eficaces y de la remoción de agentes incompetentes o corruptos.
- **Modernizar los procedimientos desactualizados** y actualizar los marcos legales, los códigos de conducta, la capacitación y los procedimientos operativos.
- **Lograr la cooperación** entre los organismos de mantenimiento del orden público con diferentes jurisdicciones locales y nacionales, a través de, entre otros, marcos multilaterales, y con otros actores de seguridad, como el ejército, de defensa civil y los servicios de inteligencia o las autoridades fronterizas.
- **Mejorar la eficiencia y la eficacia** de la organización policial para mejorar el desempeño de sus funciones legales, asegurando el uso adecuado de los recursos públicos.

¿Existe un modelo de reforma policial?

No existe un modelo único de reforma policial, y cada proceso de reforma debe reflejar su propio contexto específico. Sin embargo, **existen dos objetivos principales comunes a todas las iniciativas de reforma policial dentro de un marco de RSS: (1) mejorar la capacidad y la eficacia, y (2) mejorar la integridad y la rendición de cuentas de la policía** (consulte la figura 2). Esto significa que la reforma policial, a veces, se centra en elementos internos a las organizaciones policiales y, otras veces, en la gestión, el control y la supervisión de los servicios policiales dentro de un sector de seguridad más amplio.

Figura 2 Los objetivos generales de la reforma policial de transformar la policía en un servicio



La reforma policial interna puede incluir cambios en cualquier parte de la organización policial y sus organismos de gestión, por ejemplo, en las siguientes:

- las estructuras organizativas, las cadenas de comando y la composición de la policía;
- las políticas de gestión de recursos humanos, incluidos el reclutamiento, la capacitación, los ascensos y designaciones, la jubilación, los beneficios, las recompensas y la disciplina;
- las regulaciones, los sistemas de control y supervisión, los códigos de ética y los procedimientos operativos estándar;
- el desarrollo y la puesta en funcionamiento de competencias especiales y unidades especializadas;
- las disposiciones para proteger los derechos y la seguridad del personal policial;
- el control interno, la supervisión, la investigación y los procedimientos disciplinarios;
- los recursos, el presupuesto, los equipos y la capacitación;
- las políticas y estrategias para el alcance público y la participación de la comunidad.

► **Servicios policiales democráticos** Los servicios policiales democráticos son un conjunto de valores que describe qué se espera de la policía en una democracia. Los objetivos de la policía deben ser los siguientes:

- mantener la ley y el orden;
- prevenir el delito;
- proteger y respetar los derechos y libertades de todas las personas;
- proporcionarle servicios y asistencia a la población.

En cumplimiento de sus funciones, la policía en una democracia debe hacer lo siguiente:

- mantener el estado de derecho cuando desempeña sus funciones;
- demostrar profesionalismo e integridad, y respetar los derechos humanos y los derechos civiles y políticos;
- ser responsable ante la población, el Estado y la ley;
- ser transparente en las operaciones, el uso de los recursos y las comunicaciones con la población;
- recalcar el uso restringido, proporcional y adecuado de la fuerza, siempre que sea necesario.

La frase “servicios policiales democráticos” se suele utilizar de manera indistinta con otros enfoques del accionar de la policía centrados en las personas, como el accionar de la policía comunitaria, el accionar de la policía orientado a problemas y el accionar de la policía guiado por los servicios de inteligencia. La implementación de estos enfoques siempre debe reflejar los valores fundamentales de los servicios policiales democráticos antes mencionados.

Para obtener más información sobre los servicios policiales democráticos, consulte el Documento informativo de la RSS sobre “La policía”.

Las reformas policiales que se centran en la organización policial suelen influir en las estrategias, los roles, las funciones, la gestión, la supervisión y el control de la policía, o en el marco legal y el modus operandi que utiliza la policía. Por ejemplo, las reformas pueden incluir:

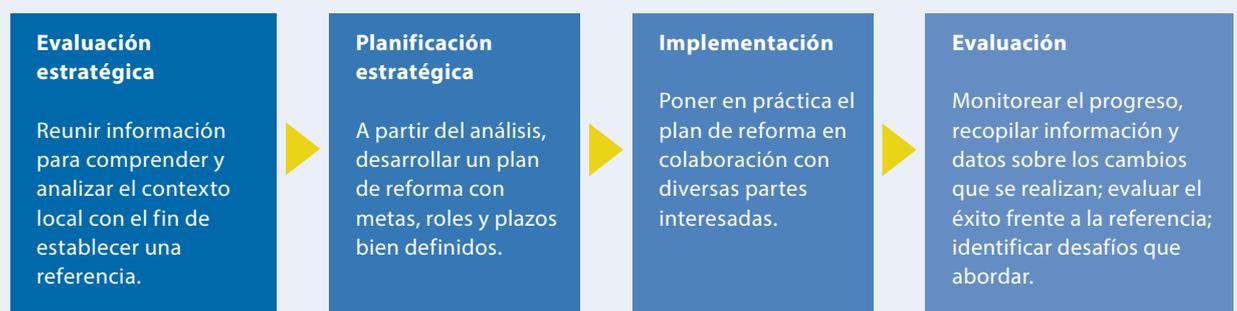
- **Actualización de los marcos legales** para reflejar los estándares de las leyes internacionales o aclarar las funciones y los mandatos para el mantenimiento del orden público.
- **Modificación de procedimientos presupuestarios:** los parlamentos y ministerios de finanzas pueden cambiar la forma en que se asigna el presupuesto policial y hacer que la policía se haga responsable del uso eficiente de recursos.
- **Reorganización de los sistemas policiales:** las autoridades de gestión del poder ejecutivo pueden cambiar las responsabilidades territoriales o jurisdiccionales de la policía, modificar las estrategias de gestión nacionales, reformar los departamentos o los ministerios correspondientes o implementar nuevas políticas de seguridad nacional que influyan en los mandatos o las necesidades operativas de la policía.
- **Mejora de la supervisión externa:** se pueden crear o actualizar los mandatos de las autoridades independientes receptoras de denuncias contra la policía o de los organismos nacionales de derechos humanos con responsabilidad en la supervisión de la policía a fin de mejorar la rendición de cuentas.

¿Cómo se llevan a cabo las reformas policiales?

Un proceso de reforma policial requiere coordinación entre múltiples partes interesadas. El Gobierno nacional, junto con los Gobiernos locales correspondientes, deberían iniciar y apoyar activamente la iniciativa de reforma y convencer a otras partes interesadas de que también apoyen la reforma: las instituciones de supervisión, las autoridades de gestión, las organizaciones de la sociedad civil y la población pueden ser consultados o participar en forma directa. En contextos de consolidación de la paz o de transición, los actores internacionales pueden apoyar las iniciativas nacionales de reforma policial, pero las instituciones nacionales deben siempre liderar estas reformas.

La reforma policial suele incluir un período de evaluación estratégica (o de análisis previo), de diseño y planificación estratégica, de implementación y de evaluación (consulte la figura 3).

Figura 3 Las cuatro etapas principales de la reforma policial



Evaluación estratégica: evaluar la necesidad y las prioridades de la reforma requiere un análisis exhaustivo de la organización policial, su personal y las relaciones con otras instituciones, la sociedad civil y el público en general. Las consultas con diferentes partes interesadas de todos los grupos de la sociedad y todos los rangos dentro de la policía ayudarán a lo siguiente:

- identificar los problemas subyacentes dentro de la policía;
- realizar una auditoría de igualdad de género;
- determinar qué tan diferentes son las percepciones de los actores sobre los problemas existentes;
- establecer la necesidad de la reforma;
- comprobar la predisposición para la reforma;
- reunir apoyo y recursos.

Esta información sirve como una referencia crucial para evaluar más adelante el progreso de la reforma.

Planificación estratégica: el análisis inicial alimenta un plan de reforma detallado que establece metas bien definidas, funciones y responsabilidades claras, y un cronograma para alcanzarlas. Las metas de gobernanza democrática, que se centran en una mayor rendición de cuentas con fuertes mecanismos de control y supervisión, deben estar equilibradas con objetivos operativos para asegurar la factibilidad de la reforma y el apoyo público. Estas estarán influenciadas por diversos factores, que incluyen los siguientes:

- el apoyo de otras partes del sector de seguridad;
- las actitudes públicas y la relación con la policía;
- el entorno organizacional existente;
- los recursos disponibles para la reforma.

Esta etapa también debe establecer mecanismos de monitoreo, revisión y evaluación para medir el éxito de la reforma.

Implementación: implementar un plan de reforma requiere apoyo político y recursos financieros y humanos suficientes, y también tiempo. Un enfoque de gestión de cambios sistemático y las estrategias de comunicación interna y externa eficaces proporcionan claridad sobre el proceso de cambio y ayudan a obtener apoyo. La reforma solo será exitosa si tiene sentido para todo el personal policial y para aquellos que interactúan con la policía. Establecer un sistema de gestión de desempeño y de recompensas puede fortalecer los cambios en los valores y las prácticas policiales. Un liderazgo comprometido desde las esferas más altas es esencial. Si hay un cambio en el liderazgo, debe mantenerse el apoyo político a la reforma para asegurar una implementación adecuada del plan de reforma.

Evaluación: la recopilación de datos durante el proceso y la evaluación de los resultados frente a criterios claros y previamente establecidos permite medir el éxito e identificar las áreas donde la implementación deba adaptarse. Evaluar el progreso le muestra a los líderes políticos y a la población los beneficios de la reforma y ayuda a generar apoyo para la policía y las futuras mejoras.

¿Cómo se incorpora la igualdad de género en la reforma policial?

Debido a que las personas tienen diferentes identidades de género y diferentes necesidades de seguridad, la reforma debe facultar a la policía para que responda a todas esas necesidades. Es esencial incluir un análisis de igualdad de género en la planificación, el diseño, la implementación y la evaluación de un programa de reforma policial. Algunas características de igualdad de género en la reforma policial incluyen:

- **Mejorar la igualdad de género dentro la organización policial:** una reforma es a menudo necesaria para asegurar procedimientos de reclutamiento abiertos, políticas no discriminatorias y oportunidades de carrera igualitarias para hombres y mujeres. La reforma puede enfocarse en crear ambientes de trabajo creativos libres de todo tipo de discriminación y acoso, y en generar la capacidad interna de responder a las denuncias de forma eficaz. Proporcionar un ambiente de trabajo adecuado también significa asegurar que hombres y mujeres tengan acceso igualitario a las instalaciones, los equipos y la capacitación adecuados, y también igualdad de oportunidades para aprovechar correctamente sus habilidades.
- **Promover la igualdad de género para mejorar el desempeño policial:** en su trabajo diario con la población, los oficiales de policía deben reconocer que la violencia y la discriminación afecta a personas de diferentes identidades de género de forma distinta y en diferente medida. La reforma policial que promueve la igualdad de género capacita a la policía a responder de forma más eficaz a las diferentes necesidades de todos los miembros de la comunidad. La reforma policial que promueve la igualdad de género puede ayudar a la cultura policial a volverse más sensible a las necesidades de las personas con diversas identidades de género.

► **La reforma policial en contextos de posconflicto** Un país que sale de un conflicto puede enfrentar mayores desafíos en la reforma policial dentro de la RSS. En este contexto, la desmilitarización de la policía es un objetivo fundamental. Esto significa que la función, el personal y la organización de la policía y del ejército están separados uno del otro, y que la policía cambia su comportamiento de una cultura de la fuerza a una cultura de servicio. Esto es importante porque, en tales contextos, la policía a menudo ha participado en operaciones en tiempo de guerra y puede haber estado involucrada en acciones violentas contra la población. La reconstrucción de la policía como un servicio requiere examinar con cuidado al personal anterior y a los nuevos reclutas para permitir una fuerza policial que opere con integridad y legitimidad.

La desmovilización y la reintegración de los grupos armados estatales y no estatales, así como los procesos de reconciliación y de justicia transicional, presentan una dificultad adicional para la creación de los procedimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para asegurar una conducta eficaz con respecto a la ley nacional e internacional.

Un diálogo político continuo e inclusivo durante un proceso de paz y tras el conflicto es imperativo para asegurar el apoyo necesario de todas las partes interesadas para reformar el sector de seguridad. Una estrecha coordinación del financiamiento internacional y nacional, y la implementación son especialmente importantes para asegurar la alta calidad de la reforma.

Consulte el Documento informativo de la RSS sobre “Procesos de paz” para obtener más información sobre la RSS en el contexto de procesos de paz.

Para leer a continuación

Sobre la reforma policial en el contexto de la RSS:

- Peter Albrecht y Lars Buur
An Uneasy Marriage: Non-state Actors and Police Reform
Policing and Society, 19(4), 2009: 390-405.
- Megan Bastick
Integrating Gender into Internal Police Oversight Gender and SSR Guidance Note
Ginebra: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014.
- Pierre Aepli (ed.)
Toolkit on Police Integrity
Ginebra: DCAF, 2012.
- Paulo Costa e Isaline Thorens
Training Manual on Police Integrity
Ginebra: DCAF, 2015.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity
Criminal Justice Handbook Series.
Nueva York: Naciones Unidas, 2011.
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform
TNTD/SPMU Publication Series Vol. 11.
Viena: OSCE, 2013.
- CurbingCorruption
Sector: Police Services
Police services sector review as at 7 October 2018,
disponible en: <https://curbingcorruption.com/sector/police-services/>

Sobre reforma policial en contextos locales:

- Querine Hanlon
Security Sector Reform in Tunisia: A Year After the Jasmine Revolution
Special Report 304. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2012.

- John Doyle (ed.)
Policing the Narrow Ground: Lessons from the Transformation of Policing in Northern Ireland
Dublín: Royal Irish Academy, 2010.
- Robert Peacock y Gary Cordner
“Shock Therapy” in Ukraine: A Radical Approach to Post-Soviet Police Reform
Public Administration and Development, 36(2), 2016: 80-92.

Sobre enfoques para servicios policiales democráticos:

- Sol Iglesias y Ulrich Klingshirn (eds.)
Good Policing: Instruments, Models and Practices
Asia-Europe Democratisation and Justice Series.
Singapur: Asia-Europe Foundation; Yakarta: Hanns Seidel Foundation Indonesia, 2011.
- Asesor Policial Superior de la Secretaría General de OSCE
Guidebook on Democratic Policing, 2da ed.
Viena: OSCE, 2008.

Sobre ética y estándares policiales internacionales:

- Amnistía Internacional
International Police Standards: 10 Basic Human Rights Standards for Law Enforcement Officials
Toolkit: Legislating for the Security Sector 1.3.
Ginebra: DCAF, 2009.
- Consejo de Europa
The European Code of Police Ethics Recommendation Rec(2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and Explanatory Memorandum
Estrasburgo: Publicaciones del Consejo de Europa, 2002.

Más recursos de la RSS de DCAF

- DCAF publica una amplia variedad de herramientas, manuales y guías sobre todos los aspectos de la RSS y la buena GSS, disponible para descargar de forma gratuita en **www.dcaf.ch**
Muchos recursos también están disponibles en otros idiomas distintos al inglés.
- El sitio web de la Comunidad de Práctica DCAF-ISSAT pone a disposición una gama de recursos de aprendizaje en línea para los profesionales de la RSS en **<http://issat.dcaf.ch>**

DCAF, el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad,

es una fundación internacional cuya misión es ayudar a la comunidad internacional a perseguir la buena gobernanza y la reforma del sector de seguridad. DCAF desarrolla y promueve normas y estándares, realiza investigación adaptada a las políticas, identifica las buenas prácticas y recomendaciones para promover la gobernanza democrática del sector de seguridad y brinda apoyo de asesoramiento dentro del país y programas de ayuda práctica.

DCAF desea agradecer a

Ronja Harder y Jasper Linke por sus contribuciones en la investigación, redacción y edición;
Petra Gurtner por el diseño;
Jenny Rouse por la corrección de textos en inglés;
Rosario Traducciones por la traducción al español; y
Emanuel Hernandez por la corrección y el formato de textos en español.

Editor de la serie

Fairlie Chappuis

Para citar esta publicación

DCAF - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad. *Reforma Policial*. Serie de Documentos informativos de la RSS. Ginebra: DCAF, 2015.

© DCAF. Los Documentos Informativos de la RSS están disponibles sin cargo en www.dcaf.ch. Los usuarios pueden copiar y distribuir este material siempre que se reconozca que pertenece a DCAF.
No destinado al uso comercial.

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance
P. O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

Descargue la aplicación de Documentos informativos de la RSS de DCAF

Una fuente integral de los fundamentos de la buena gobernanza y la reforma del sector de seguridad que incluye:

Documentos informativos de la RSS: breves introducciones a los puntos claves en la gobernanza y la reforma del sector de seguridad.

Artículos de la RSS: análisis de avanzada de las últimas tendencias en la gobernanza del sector de seguridad, escrito, revisado y editado por especialistas en reforma.

Recursos de DCAF: una selección de nuestra mejor guía práctica para profesionales de la reforma que incluye manuales, herramientas y notas de orientación en una amplia gama de idiomas.

La aplicación ofrece:

- recursos de descarga única para un acceso completo sin acceso a internet;
- una selección de dos modos de lectura para obtener un texto más claro y mejor zoom;
- formatos iOS y Android optimizados que se desempeñan con rapidez y son livianos con los datos y el almacenamiento.



Descargue de forma gratuita desde la Tienda de Aplicaciones Apple o en Google Play Store.