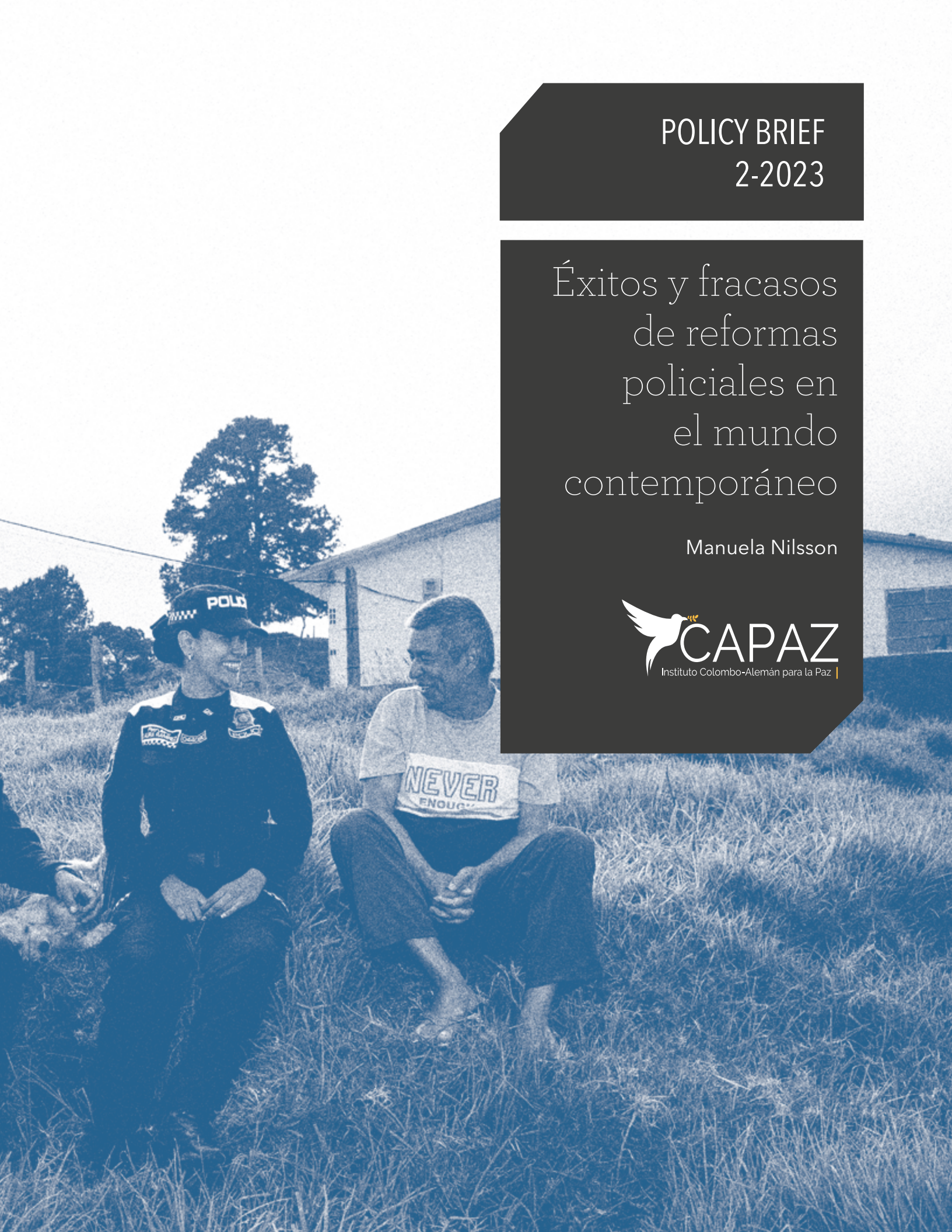


POLICY BRIEF
2-2023

Éxitos y fracasos
de reformas
policiales en
el mundo
contemporáneo

Manuela Nilsson



Autor/investigador

Manuela Nilsson

Profesora asociada y directora del Departamento de Estudios de Paz y Desarrollo de la Universidad de Linnaeus en Suecia. Sus publicaciones se centran en los procesos de paz y la consolidación de la paz en el posconflicto.

manuela.nilsson@lnu.se

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ

Edición académica

Rafael Quishpe · Colaborador científico del Instituto CAPAZ

Rosario Figari Layús · Investigadora posdoctoral, Instituto CAPAZ - Justus Liebig Universität Giessen

Coordinación editorial y corrección de estilo

Nicolás Rojas Sierra

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

Imagen de cubierta y contracubierta

Policía Nacional (Flickr), 2022. Licencia Creative Commons BY-SA 2.0. <https://bit.ly/3koIEHW>

Bogotá, Colombia, abril de 2023

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen

Tras décadas de reformas policiales en todo el mundo, no existe una fórmula general de lo que funciona y lo que no en dichos procesos. Basado en una revisión de diversas investigaciones, este *policy brief* describe los desafíos de una reforma policial, particularmente en países que emergen de un conflicto armado, donde la policía debe transitar de su militarización a ser una policía democrática. La mayoría de esfuerzos de reforma en el mundo han tenido resultados ambivalentes, con pocas experiencias verdaderamente exitosas, tanto por factores de la reforma como por factores externos. Se subraya la importancia de una mejor cooperación entre los actores internacionales y las autoridades locales, así como un fuerte apoyo estatal, una separación clara entre tareas militares y policiales, y un control exhaustivo de los antecedentes del personal de la policía. De igual manera, es importante mejorar las relaciones entre la policía y las comunidades para obtener resultados sostenibles.

Palabras clave

Consolidación de la paz; reforma policial; reforma social; seguridad

Cómo citar este texto

Nilsson, M. (2023). *Éxitos y fracasos de reformas policiales en el mundo contemporáneo* (Policy Brief n.º 2). Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ.

En todos los países, las fuerzas policiales se encargan tradicionalmente de mantener el orden público, controlar los índices de criminalidad y luchar contra las redes criminales internacionales. Sin embargo, en los últimos años, los medios de comunicación han informado de un número creciente de enfrentamientos entre la policía y manifestaciones ciudadanas en diversas partes del mundo, desde Colombia y Nicaragua hasta Hong Kong y los Estados Unidos. A menudo, estos enfrentamientos se caracterizan por reacciones policiales violentas hacia quienes se manifiestan y expresiones de indignación de la sociedad civil ante dicho comportamiento policial. Si bien no todas las protestas se generan por críticas contra la policía en sí, todas tienen en común un alto nivel de desconfianza entre ambos grupos.

Debido a esto, las relaciones entre la policía y la comunidad son tensas en muchos países, independientemente de su nivel de desarrollo. Este problema se aborda con frecuencia a través de reformas policiales, diseñadas para fortalecer la capacidad de la policía de mantener el orden público y, al mismo tiempo, mejorar su legitimidad y sus relaciones con la ciudadanía que debe proteger, propósitos importantes para la tarea de mejorar la seguridad. Por lo tanto, las reformas policiales están comúnmente en la agenda de la mayoría de Estados del mundo, desde hace varias décadas; pero ¿cuáles son las lecciones que dejan estas iniciativas?

Después de analizar la naturaleza de una reforma policial, este *policy brief* describe lo que la investigación ha arrojado como lecciones negativas y positivas, con un enfoque particular en las reformas emprendidas en países que salen de un conflicto o que enfrentan altos niveles de

violencia. Como resultado, se busca concluir con algunas propuestas y recomendaciones para una futura reforma policial.

Por qué hacer reformas policiales

En los países que están superando un conflicto armado, la reforma del sector de la seguridad, incluyendo el sistema policial, militar y judicial, es un componente importante de la consolidación de la paz. Aunque transformar la fuerza policial de un cuerpo armado en tiempos de guerra a una fuerza de seguridad para cuidar la paz no es una tarea fácil, es un pilar importante de todos los esfuerzos de reforma de este sector.

Con frecuencia, cuando se viven años de un conflicto armado prolongado, las fuerzas policiales se militarizan y politizan, y sus relaciones con la ciudadanía se tornan gravemente tensas por los abusos cometidos contra personas civiles. Esto, en últimas, deriva en fuerzas policiales disfuncionales, corruptas y sin legitimidad pública (Nilsson & Jonsson, 2022; Neild, 2001).

En todo caso, la reforma policial también es parte importante de la discusión pública en países con niveles de democracia y desarrollo humano más altos. Por ejemplo, el abuso de fuerza de la policía contra la ciudadanía ha sido un tema recurrente en las noticias provenientes de los Estados Unidos, donde se originó el movimiento Black Lives Matter como reacción a este fenómeno.

La policía es el principal proveedor de seguridad del Estado. Es responsable de proteger a las personas y la propiedad a través de la asistencia pública, la aplicación de la ley, el mantenimiento del orden público pacífico, y la identificación y



prevención del delito. En este sentido, el objetivo de una reforma policial es garantizar que su actuación sea más eficaz, responsable y receptiva a las necesidades de toda la sociedad, en un marco de gobernanza democrática del sector de la seguridad. Por lo tanto, debe estar orientada a mejorar la capacidad de la policía a través de la capacitación de su personal, así como de cambios en su organización, estructura, gestión y mecanismos de supervisión.

Una reforma policial también tiene como objetivo mejorar la forma en que la policía interactúa con otros actores del sector de la seguridad, como las fuerzas armadas, los tribunales y los departamentos penitenciarios, o las autoridades ejecutivas, parlamentarias e independientes con responsabilidades de gestión o supervisión. A veces también involucra a actores no estatales, como organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y la academia, particularmente en funciones de supervisión pública, responsabilidad y especialización (DCAF, 2019).

En contextos de consolidación de la paz, o en general en Estados frágiles, los actores internacionales pueden apoyar los esfuerzos internos por implementar una reforma policial. En estos contextos, los procesos de desmovilización de combatientes y los desafíos de su reintegración a la sociedad, así como la fácil disponibilidad de armas y los legados económicos y sociales que deja la guerra, fomentan el incremento del crimen y la violencia social, razón por la cual generan obstáculos importantes para la reforma policial. De igual modo, el crimen organizado prospera en Estados débiles que tienen poca o ninguna capacidad regulatoria (o presupuesto para ello), un poder judicial débil, un ejército sobredimensionado, policía militarizada, altos niveles de inseguridad y problemas económicos y sociales considerables (Nilsson & Jonsson, 2022). Por ello, la reforma policial ha sido fundamental en iniciativas de mantenimiento y consolidación de la paz desde el cambio del entorno geopolítico de la década de 1990, lo que se evidencia desde Guatemala, El Salvador y Colombia hasta Somalia, la República Centroafricana, Timor Oriental, Haití, Kosovo y la antigua Yugoslavia, entre otros casos (Neild, 2001).

Por su parte, los actores internacionales tienen sus propias agendas y prioridades que se transfieren al país receptor. Por ejemplo, los Estados Unidos y las Naciones Unidas son dos de los patrocinadores más grandes de los programas de reforma policial en todo el mundo; pero, si bien buscan el mismo objetivo general, difieren considerablemente en

sus metas para esas reformas. Desde la década de 1960, la ONU adopta programas de reforma policial para ser ejecutados por sus propias unidades policiales (UNPOL) como parte de sus misiones de mantenimiento y consolidación de la paz en Estados frágiles o en posacuerdo, con el fin de promover amplios cambios estructurales y fortalecer el Estado de derecho y la democracia. Por el contrario, Estados Unidos a menudo se involucra en reformas policiales de otros países para promover sus propios objetivos de seguridad nacional, como la lucha contra el narcotráfico o el terrorismo, por lo cual aumenta la capacidad institucional y operativa en los Estados que desde su perspectiva representan una amenaza a la seguridad nacional (Mailhot et al., 2022).

No existe un modelo único para la reforma policial, dado que cada proceso de reforma debe reflejar y responder a su propio contexto. Sin embargo, han surgido varios modelos en las últimas décadas, como el de la policía democrática; la policía comunitaria o policía orientada a la comunidad (COP); la actividad policial basada en inteligencia, y la policía orientada a la solución de problemas, entre otros. Todos estos enfoques están centrados en las personas y tienen como objetivo transformar los valores, la cultura, las políticas y las prácticas de las organizaciones policiales, en aras de que la policía pueda desempeñar sus funciones respetando los valores democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho (DCAF, 2019).

De estos modelos, la policía democrática es la piedra angular del modelo policial occidental. Constituye una policía profesional, responsable y centrada en las personas; no partidista y étnicamente pluralista; de alta tecnología e impulsada por la información; que está bajo control civil en lugar de militar, y que brinda un servicio público respetando las normas de derechos humanos y aplicando un uso mínimo de fuerza. A menudo, lograr este modelo requiere una reforma transversal del gobierno, la administración y la supervisión de la policía, así como del sistema judicial, motivo por el cual requiere un compromiso a largo plazo, sobre todo presupuestal (Kocak, 2018; Friesendorf & Krempel, 2010; Neild, 2001; Rogers, 2014; Washington Office of Latin America [WOLA], 2009).

La policía orientada a la comunidad (COP por sus siglas en inglés, *community-oriented policing*) ha sido una estrategia ampliamente adoptada desde la década de 1980 para cambiar el enfoque de una policía reactiva autoritaria a una policía democrática proactiva, como también para establecer una



relación positiva entre la policía y las comunidades que promueva una colaboración más estrecha basada en las necesidades de seguridad de estas (Malone & Dammert, 2021; Nyborg & Lohmann, 2020; Divon, 2021; Kocak, 2018; Okafor & Aniche, 2018; Ellison & O'Reilly, 2008). Esto es relevante porque el papel de los civiles en la reforma policial es esencial. Estudios de investigaciones criminales en el Reino Unido y los Estados Unidos muestran que la clave para la eficacia policial en el cierre de casos y la obtención de condenas es la cooperación pública en la denuncia de delitos, la identificación de sospechosos y el testimonio de testigos, más que el uso de tecnología avanzada (Neild, 2001).

Por la misma razón, la COP se ha convertido en una estrategia importante de los esfuerzos de reforma del sector de la seguridad emprendidos por actores internacionales, ya que existe un amplio acuerdo acerca de que, sin la participación de la comunidad, los esfuerzos internacionales para reformar la policía tienen pocas posibilidades de éxito. Por ende, la financiación de los programas de desarrollo a menudo está condicionada a la incorporación exitosa del concepto de la policía comunitaria en las estructuras policiales nacionales de los países en desarrollo (Kocak, 2018; United Nations Security Council, 2014; Organization for Security and Co-operation in Europe, 2008).

Lecciones aprendidas de reformas fracasadas

La investigación sobre las reformas policiales abunda, pero sobre todo, desafortunadamente, con énfasis en reformas fracasadas. La literatura sobre la policía desde una perspectiva transnacional y global subraya los desafíos que encuentran los programas de reforma policial transcultural, entre ellos las dificultades para combatir la corrupción dentro de la policía local (Schaap, 2020; Bowling et al., 2019; Bowling & Sheptycki, 2012; Goldsmith & Sheptycki, 2007; Goldsmith & Dinnen, 2007).

Integrantes de policía internacional son enviados, en calidad de capacitadores internacionales, para entrenar cuerpos policiales en los países en procesos de reforma al sector de seguridad, lo cual también suele implicar dificultades. Con frecuencia, los capacitadores internacionales y la policía local no logran encontrar una base común con respecto a las prioridades en las reformas policiales, por lo cual los capacitadores terminan guiándose muchas veces por modelos ideales

y poco realistas de cómo debería ser el trabajo policial (Schaap, 2021).

A menudo existen grandes diferencias en el contexto cultural en el que operan los capacitadores y los aprendices, como se evidencia en los esfuerzos realizados para reformar la policía en las Islas Salomón, así como en Afganistán (Friesendorf & Krempel, 2010; Goldsmith & Dinnen, 2007). De igual manera, hay una falta de confianza mutua, como en el caso de la policía local y sus capacitadores internacionales en Timor Oriental y Colombia (Nilsson & Jonsson, 2022; Schaap, 2021). Muchos estudios de caso informan que unidades policiales recién reclutadas o capacitadas continuaron cometiendo abusos contra los derechos humanos y corrupción, a pesar de los amplios esfuerzos de reforma policial, como en el caso de Bosnia y Herzegovina, El Salvador, México, Guatemala, Honduras, Haití, Sudáfrica y Colombia (Nilsson & Jonsson, 2022; Meyer, 2020; Kurtenbach, 2019; WOLA, 2009; Neild, 2001).

Otro problema tiene que ver con la apropiación local del proceso de reforma policial, que es esencial para un cambio exitoso y duradero. Los estudios de caso muestran que, a menudo, los actores internacionales no permiten la apropiación local, como ocurrió en Afganistán entre 2007 y 2016 (Suroush, 2018); en otros casos, las élites locales se encuentran demasiado divididas por rivalidades internas o se resisten a lo que perciben como programas de reforma impuestos desde el exterior. En Bosnia-Herzegovina durante 2004 y 2005, por ejemplo, las élites locales no compartían los valores y normas fundamentales de buena gobernanza de la seguridad introducidos por sus socios internacionales, a raíz de lo cual se hicieron cargo del proceso de reforma para satisfacer sus propios intereses personales y políticos (Muehlmann, 2008).

Las experiencias de la policía comunitaria como parte de reformas policiales también desembocan frecuentemente en problemas que inhibieron el éxito. Las más notables son las diferencias entre las formas de actuación policial orientadas a la comunidad, que varían dependiendo de si la propiedad es internacional o local, así como la reticencia de la policía local a adoptar el cambio, en particular cuando se percibe como un enfoque policial occidental y unos modelos impuestos por actores externos. Otros estudios señalan la falta de financiación y los bajos niveles de confianza de la ciudadanía por causa de una larga historia de abuso policial (Blair et al., 2021; Divon, 2021; ICT4COP, 2021; Nyborg & Lohmann, 2020).



Varios estudios reportan que la policía local consideraba que la policía comunitaria requería una actuación policial “suave” que no correspondía a su función y reducía su capacidad para una actuación policial “robusta”, como fue el caso en Timor Oriental desde el año 2000 y en Colombia (Nilsson & Jonsson, 2022; Kocak, 2018). Por otra parte, un estudio sobre la policía comunitaria en los Estados Unidos encontró que la información fluía solamente en una dirección, de las comunidades a la policía, ya que la policía solo se relacionaba marginalmente con las comunidades, así que la desconfianza mutua persistía. Aparentemente, la policía era incapaz de distinguir entre socios y enemigos dentro de las comunidades, por lo cual elegía solo a sectores selectos de las comunidades como sus socios (Kocak, 2018).

Mucho depende de la posición ante el concepto de *policía comunitaria* que adopte el gobierno del país receptor, puesto que, sin apoyo de los gobiernos locales, los programas COP fracasan desde el principio. Lo mismo ocurre si hay únicamente un apoyo verbal para satisfacer los requisitos de los donantes y así mantener el financiamiento externo, como en el caso de los esfuerzos de reforma policial en Timor Oriental. Otras veces, el apoyo local sí se da, pero no en la forma deseada por los actores internacionales.

Los gobiernos autoritarios también utilizan la COP para establecer una vigilancia y un control exhaustivos de la población bajo el pretexto de la seguridad del Estado (Kocak, 2018). Un buen ejemplo es la forma en que la policía comunitaria se convirtió en parte de la reforma policial en Uganda en la década de 1980 y fue utilizada por el nuevo régimen que llegó al poder en 1986 para aumentar el control sobre su ciudadanía. Al reclutar indiscriminadamente en las comunidades locales a grupos mal capacitados para prevención del delito, esta forma de policía comunitaria, aunque redujo las tasas de delincuencia y la distancia entre comunidades y policía, también condujo a una militarización de la sociedad y a abusos de poder por parte de los grupos encargados de prevenir el delito. Estos grupos finalmente se convirtieron en una herramienta del gobierno para controlar a la oposición política, reprimir la disidencia social e influir en las elecciones (Kagoro, 2019; Gaffey, 2016). En Guatemala, a comienzos de los 2000, las juntas locales de seguridad, como parte de una estrategia de la COP, alentaron a las personas en la ruralidad a armarse y solucionar los asuntos de seguridad por su propia cuenta (WOLA, 2009).

Incluso la policía estadounidense ha justificado las redadas de unidades SWAT fuertemente armadas como estrategias de programas de seguridad comunitaria (Kraska, 2007).

También se critica mucho a los donantes internacionales por implementar policías comunitarias en países en vías de desarrollo y en transición con base en manuales de capacitación en mejores prácticas con enfoque COP pero dirigidos a sociedades democráticas liberales y, por ende, carentes de relevancia para las condiciones y los desafíos sociopolíticos reales en los países de destino. En la mayoría de programas, el personal de capacitación policial, incluida la UNPOL, frecuentemente también carece de una comprensión sólida y congruente de lo que realmente debería ser la policía comunitaria. Y también ocurre que se da una grave escasez de personal, como señala Kocak (2018) para Timor Oriental. En Haití, a finales de los noventa, la participación internacional fue limitada y condujo a atajos y a capacitación y reclutamiento apresurados, que obstaculizaron severamente el proceso de reforma (Neild, 2001). En Afganistán, hubo poca coordinación entre los actores internacionales involucrados en la reforma. A pesar de que lograron incluir a más mujeres en la fuerza policial y avanzaron hacia una policía civil, la capacitación fue a corto plazo, ya que la situación de seguridad era grave y el mandato de la misión cambió cuatro veces en nueve años (Suroush, 2018).

En general, las iniciativas de reforma policial impulsadas internacionalmente en países en desarrollo y en transición hasta ahora han tenido resultados pobres (Kocak, 2018; Bajraktari et al., 2006). Las investigaciones también cuestionan los motivos de los actores internacionales para participar en reformas de la policía local, al considerar la construcción de policías internacionales como una misión política (Schaap, 2021; Bowling et al., 2019; Bowling & Sheptycki, 2012; Goldsmith & Sheptycki, 2007; Goldsmith & Dinnen, 2007). Adicionalmente, Friesendorf & Krempel (2010), así como O’Shea (2022a), señalan problemas de coordinación entre donantes internacionales que, por ejemplo, en los esfuerzos de reforma policial en Bosnia-Herzegovina entre 2004 y 2005 condujeron a un aumento de la delincuencia y, en consecuencia, a una mayor influencia de las fuerzas militares. Además, es difícil encontrar capacitadores de policías internacionales, por lo cual a menudo el personal militar ocupa ese vacío, lo que lleva a una mayor militarización de las fuerzas policiales locales. E igualmente, si hay capacitadores de policía civil disponibles, a



veces se sienten abrumados cuando la situación de seguridad en el país es difícil, como fue el caso de Afganistán (Suroush, 2018).

Así, en entornos con altos niveles de violencia, convertir una fuerza policial militarizada en un cuerpo civil es un desafío, ya que la reforma policial puede diferir y chocar con otras reformas en la agenda, como la democratización y la contrainsurgencia, lo que también puede obstaculizar la vigilancia democrática, como ocurrió en Sierra Leona en 1998. En este país, las preocupaciones de seguridad a corto plazo prevalecieron sobre los planes de desarrollo y la democratización a largo plazo, de modo que la policía democrática se convirtió en un ideal imposible de alcanzar (Krogstad, 2012). Esto no es inusual para los esfuerzos de reforma policial en entornos inseguros. Con frecuencia, la necesidad de aumentar la fuerza coercitiva en la policía anula los objetivos de mejorar su profesionalidad, su capacidad de rendición de cuentas y sus estructuras administrativas (Mailhot et al., 2022).

Dónde ha tenido éxito la reforma policial

Lamentablemente, los hallazgos de estrategias exitosas en reformas policiales son bastante limitados; en su mayoría están ubicados en países con niveles de desarrollo más altos, y siempre muestran retrocesos a la par de los avances. Por ejemplo, la reforma policial en Irlanda del Norte, tras el Acuerdo de Belfast en 1998, ha sido considerada tan exitosa que sirvió como modelo para la vigilancia internacional. En este caso, las mejoras en las estructuras del régimen policial y de la supervisión, además de una oficina de quejas totalmente independiente, jugaron un papel importante para restablecer la confianza en la policía. Así mismo, se logró poner a todos los actores políticos del mismo lado en términos de cómo debería llevarse a cabo la reforma policial, lo cual fue esencial para su éxito. Sin embargo, en este caso los críticos también señalan fallas en términos de inclusión, dado que menos mujeres, minorías y policías católicos de lo previsto terminaron en el cuerpo policial, y sectores enteros de la sociedad, como la clase trabajadora y los republicanos, se negaron a unirse al cuerpo policial, cuestionando la independencia de su oficina de quejas (Ellison, 2010; Ellison & O'Reilly, 2008).

Como factores de éxito, varias investigaciones realizadas en países europeos y en los Estados

Unidos subrayan la importancia de la justicia procesal como parte de la reforma policial. De igual modo, el ejercicio justo y respetuoso de la autoridad durante las interacciones cotidianas, más que la eficacia en reducir los índices delictivos, es un factor determinante para aumentar la confianza en la policía (Weisburd et al., 2021; McLean et al., 2020; Schaap, 2020; O'Brien & Tyler, 2019).

Sin embargo, la pregunta es hasta qué punto esas experiencias pueden extrapolarse a países que luchan con considerables desafíos de seguridad y desarrollo, donde —como se ha visto— las historias de éxito son poco comunes. Incluso aquellos casos que son aclamados por algunas personas como historias de éxito, como El Salvador o Kosovo, también son duramente criticados por otras personas, lo que deja un balance no del todo positivo. Por ejemplo, la investigación rigurosa sobre nuevos oficiales de policía reclutados y una clara separación de las fuerzas armadas determina estos como dos factores positivos, aunque, a menudo, han contribuido al fracaso en casos que al principio parecían prometer un éxito.

El plan para la reforma policial de El Salvador durante la implementación del acuerdo de paz en 1992 era establecer una fuerza policial mixta, compuesta proporcionalmente de policías antiguos y nuevos, así como excombatientes, todos sometidos a rigurosas verificaciones de antecedentes. Inicialmente, esta nueva fuerza policial se consideró un gran logro, ya que representaba la reconciliación y una nueva identidad para la policía (Neild, 2001). Sin embargo, también hubo deficiencias, como la transferencia de dos unidades de investigación de las fuerzas armadas a la policía sin investigación de sus antecedentes; la falta de una separación clara de las tareas militares y policiales, y un sistema judicial que nunca se reformó y se negó a enjuiciar a los violadores de derechos humanos en el cuerpo de policía. Hoy, El Salvador es uno de los países más violentos del mundo (Kurtenbach, 2019).

En Guatemala, el control de antecedentes se evitó por completo durante el proceso de reforma policial, lo que se considera que ha contribuido al pésimo estado actual de la fuerza policial del país centroamericano. Este también fue el caso en el largo proceso de reforma policial de México que inició en 2006, donde se priorizaron los procesos rápidos de reclutamiento a expensas de la investigación y la capacitación, y en consecuencia se mantuvieron altos los niveles de corrupción y de abuso de poder (Meyer, 2020).



Establecer una nueva fuerza policial desde cero para evitar los vínculos corruptos existentes, romper con las narrativas de violencia policial y crear una fuerza policial más democrática ha sido una estrategia prometedoramente empleada en varios países. Sin embargo, mantener la fuerza militar separada de las funciones policiales en un entorno con altos niveles de violencia crea un vacío de seguridad. En el caso de Haití, esta situación condujo a un proceso de reclutamiento para la nueva fuerza policial que fue apresurado, solo proporcionó un entrenamiento mínimo, retuvo el antiguo liderazgo y, en últimas, fue visto más que nada como una estrategia de salida para los constructores de paz internacionales (Neild, 2001). Hoy en día, la policía de Haití sigue estando plagada de altos niveles de corrupción.

La reforma policial en Kosovo de 1999 se presenta usualmente como uno de los mayores éxitos de la comunidad internacional en este país recién establecido, ya que se propuso crear una policía civil completamente nueva, democrática y étnicamente inclusiva, debido a la disposición de capacitadores meramente civiles de la policía. Sin embargo, aunque se pusieron en marcha procedimientos operativos estandarizados, persistieron los problemas de confianza, y la cooperación de la policía con las comunidades albanesas funcionó mucho mejor que con la población serbia. La eficacia general de esta reforma se vio limitada aún más por la aparición de unidades policiales responsables ante diferentes partidos políticos étnicos, un sistema judicial débil y una estructura gubernamental no democrática que llevó a niveles crecientes de politización de la fuerza policial y aumentó los niveles de corrupción (Friesendorf & Kempel, 2010). Esto subraya nuevamente la importancia de que los gobiernos locales respalden la reforma policial.

La nueva policía de Timor Oriental también hizo un progreso inicial en la profesionalización y gozó de niveles relativamente altos de aceptación de la comunidad, seguidos de una tasa de criminalidad decreciente. Sin embargo, la falta de recursos humanos e infraestructura básica creó problemas de sostenibilidad para este país pobre y recién independizado, por lo cual muy pronto surgieron de nuevo informes sobre el uso excesivo de la fuerza y abusos de los derechos humanos (Bajraktari et al., 2006).

Otro ejemplo de la importancia de un fuerte apoyo político local a la reforma policial es Georgia (2004-2006), que constituye un caso poco común

de reforma de seguridad rápida, a gran escala y exitosa, que redujo la corrupción y la inseguridad, y aumentó la confianza en la policía. Parte de su éxito se debe a que ha sido un proceso liderado por un gobierno con un amplio respaldo político. El gobierno consolidó su control sobre el sector de la seguridad tomando medidas potentes contra el crimen y la corrupción dentro de la fuerza policial, realizando cambios masivos de personal y aumentando el presupuesto de seguridad pública, incluidos los salarios de la policía. Al mismo tiempo, sin embargo, también mantuvo un control autoritario sobre la fuerza policial y la utilizó como una herramienta para promover sus intereses políticos y económicos, lo que promovió la violencia policial excesiva y la impunidad (O'Shea, 2022a), de modo similar a lo ocurrido en Uganda. Por otra parte, la investigación de O'Shea (2022b) sobre Rusia y Kirguistán también subraya la importancia de un gobierno fuerte y centralizado para el éxito de una reforma policial en términos del aumento de la seguridad, la disminución de la corrupción y la lucha contra la participación policial en el crimen organizado.

Como se ha mencionado, los esfuerzos para mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad han mostrado resultados ambivalentes. En consecuencia, la estrategia de la policía comunitaria, luego de su apogeo en la década de 1990, ha sido abandonada paulatinamente como estrategia primordial, sin que todavía se logre encontrar un sustituto mejor. No obstante, hay algunas historias de éxito que merecen ser contadas. En su estudio de caso sobre la reforma policial colombiana, Nilsson y Jonsson (2022) muestran que los remanentes de policías comunitarios, ahora llamados *policías de prevención*, gozan de la confianza de sus comunidades y mejoran en gran medida las relaciones entre la policía y la comunidad, mientras continúa cayendo el nivel de confianza entre el resto de la policía y la población. Por otro lado, la introducción de la policía comunitaria en Singapur en la década de 1980 es uno de los pocos casos donde esta estrategia se ha adoptado con éxito. La combinación de puestos policiales en los vecindarios –que permitieron el acceso constante de las comunidades y su cooperación con la policía– y visitas domiciliarias periódicas condujo a un aumento de la cooperación, la comunicación y la confianza. En este caso, una vez más, el amplio apoyo de la élite política de Singapur y una amplia apropiación local fueron cruciales (Kocak, 2018).



En Timor Oriental, el establecimiento de consejos comunitarios de policía dentro de las comunidades, donde la policía comenzó a actuar como mediadora en conflictos comunales y defensora del pueblo ante el Estado, mejoró la comunicación y tuvo una recepción positiva en las comunidades. Sin embargo, también fortaleció el control del gobierno sobre su población y duró poco, ya que la policía volvió a la vigilancia policial reactiva después de que UNPOL se fuera, y hoy recurre a la violencia cuando trata con las comunidades (Kocak, 2018).

El aumento de la cooperación y la comunicación entre la policía y las comunidades también fue el eje fundamental de la reforma policial en Japón tras el final de la Segunda Guerra Mundial. Allí se introdujo el sistema *koban*, que se convertiría en el predecesor de COP y se usa a menudo como modelo a seguir para las reformas policiales, particularmente en los países asiáticos. Este sistema enfatiza una mayor presencia en el territorio y centros policiales accesibles para las personas en todo momento, lo cual incluso se puede observar en la reforma policial de Colombia hoy en día. Sin embargo, si bien contribuye a una mayor comunicación y colaboración entre la policía y las comunidades, el gobierno japonés también lo utiliza como una herramienta para una amplia vigilancia y recopilación de inteligencia (Kocak, 2018). En el caso de Colombia, una mayor presencia policial en las comunidades no pudo evitar el estallido de la violencia entre la policía y la ciudadanía en los últimos años (Nilsson & Jonsson, 2022).

Sierra Leona vivió una historia similar: mejores instalaciones, capacitación y salarios, y un fuerte énfasis en mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad a través de la creación de comités formados conjuntamente por oficiales de policía y trabajadores sociales, produjeron algunos avances y un leve aumento del apoyo de la opinión pública. Sin embargo, esto no mejoró la eficacia de su desempeño ni los bajos niveles de confianza pública, y tampoco pudo evitar un aumento de la delincuencia. Nuevamente, un sistema judicial disfuncional, la corrupción generalizada entre la clase política y la policía, y la ausencia de un sistema independiente para denunciar –lo cual también se observa en Colombia (Nilsson & Jonsson, 2022)–, así como un enfoque que carecía de una visión a largo plazo, fueron los principales obstáculos para una reforma policial eficaz en Sierra Leona. Además, los sistemas de justicia tradicionales y las instituciones policiales étnicas desafiaron a las instituciones nacionales (Bajraktari et al., 2006).

Conclusiones y recomendaciones

Como se ha evidenciado en este *policy brief*, la respuesta acerca de qué funciona y qué no en la reforma policial es compleja. En primer lugar, no hay modelos perfectos que sean aplicables en todas las sociedades, ya que es difícil encontrar un proceso de reforma policial que haya sido predominantemente positivo. La mayoría de los casos investigados tuvieron efectos negativos junto con logros positivos, en algunos casos con éxitos de corta duración, y otros simplemente no cumplieron con sus objetivos. No obstante, de estos fracasos se puede deducir una serie de recomendaciones:

- **El apoyo del gobierno y las élites, así como la apropiación local del proceso, son esenciales para el éxito de cualquier reforma policial.** En este sentido, los capacitadores de policías internacionales deben aceptar que las autoridades locales pueden tener una percepción diferente sobre la naturaleza del problema de seguridad y cómo debe abordarse, lo que en parte está influenciado por las particularidades históricas, sociales y culturales de las comunidades. Por ello, los modelos de reforma policial locales o híbridos deben prevalecer sobre los modelos internacionales, y los capacitadores internacionales deben estar mejor preparados en relación con el entorno contextual en el que operan y las circunstancias históricas que han dado forma a la fuerza policial que se busca reformar.
- **Es imperativo separar la policía y el ejército administrativa y financieramente,** como se ha subrayado en todos los casos abordados en este estudio. **Sin embargo, un contexto violento y los desafíos que esto implica para la seguridad a menudo impiden la desmilitarización de la policía** en el marco de una reforma policial.
- **Investigar los antecedentes del personal antiguo y nuevo que conforma la policía** es una condición básica para el éxito de una reforma policial, en particular para el objetivo de frenar la corrupción. Los procesos rigurosos de investigación de antecedentes no deben sacrificarse por causa de una contratación apresurada.
- **Las reformas en capacitación y mejor tecnología deben ir acompañadas de un marco institucional para una policía democrática,** que incluya mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, y un sistema judicial



eficiente, con independencia y poder para procesar casos de abuso policial. En todo caso, las opiniones al respecto difieren en términos de lo que debe establecerse primero. Mientras que la mayoría de estrategias internacionales de reforma policial proponen democratizar el control de la policía o descentralizar el poder político, algunas personas expertas no están de acuerdo. Analizando los casos de Singapur y Hong Kong, O'Shea (2022a), por ejemplo, argumenta que la institucionalización tendría que realizarse antes que la democratización, puesto que una reforma policial exitosa requiere, ante todo, un gobierno centralizado fuerte que establezca un control total sobre la policía, pese a que esto puede perjudicar la democratización a largo plazo, como hemos visto en varios casos.

- Para hacer reformas policiales sostenibles, **es importante promover un cambio de mentalidad de la gestión policial en los niveles medio y alto que garantice un compromiso permanente con la reforma, que usualmente implica un compromiso con los valores democráticos.** Bowling et al. (2019) subrayan el importante impacto de la cultura y la política en la provisión de seguridad social, que podría contribuir más a la seguridad y el orden que la propia policía. Aunque a menudo se espera que una buena actuación policial genere orden social, en el mejor de los casos solo puede ayudar a preservarlo, pero nunca a producirlo.
- A pesar de los resultados ambivalentes de las estrategias de policía comunitaria, **mejorar la relación entre la policía y las comunidades sigue siendo un objetivo importante de las reformas policiales**, ya que la cooperación, la confianza y el respeto mutuos son importantes para el desempeño eficaz de la policía y, por tanto, para mejorar la seguridad. **También es necesario fortalecer la justicia procesal, ya que esto contribuye sustancialmente a mejorar dicha relación.**

Como se ha visto, los desafíos para una reforma policial exitosa son enormes. Al respecto, hay que recordar que la reforma policial no es un proceso aislado. Los niveles de gobernabilidad democrática, los intereses de las élites locales, las condiciones económicas, el contexto de seguridad y el nivel de recursos disponibles son factores

externos que impactan en la aceptación e implementación de cualquier reforma. Por lo tanto, **la reforma policial debe ser parte de un proceso más amplio de consolidación de la paz y vincularse con objetivos relacionados con la gobernabilidad democrática, las transformaciones sociales y económicas, y el fortalecimiento del Estado de derecho.** Las reformas policiales necesitan tiempo e inversión, como también una participación y financiación internacional a largo plazo, basada en un plan coordinado con la policía local, para producir resultados sostenibles.

Referencias

- Bajraktari, Y., Boutellis, A., Gunja, F., Harris, D., Kapsis, J., Kaye, E., & Rhee, J. (2006, 3 de enero). *The PRIME system: Measuring the success of post-conflict police reform* [informe]. Woodrow Wilson School of International Affairs. <https://bit.ly/3LHK97N>
- Blair, G. (2021). Community policing does not build citizen trust in police or reduce crime in the Global South. *Science*, 374(6571), 1-14. <https://bit.ly/3yxQuEy>
- Bowling, B., Reiner, R., & Sheptycki, J. (2019). *The politics of the police* (5th ed.). Oxford University Press.
- Bowling, B., & Sheptycki, J. (2012). *Global policing*. Sage.
- DCAF. Geneva Center for Security Sector Governance. (2019, 1.º de mayo). *Police reform: Applying the principles of good security sector governance to policing* (SSR Backgrounder). <https://bit.ly/3JsdEi0>
- Divon, S. (2021). Police, policing, and the community: Community policing in theory and practice in Gulu, Uganda. *Journal of Human Security*, 16(2), 149-164. <https://doi.org/10.12924/johs2021.16020149>
- Ellison, G. (2010). Police community relations in Northern Ireland in the post-Patten Era: Towards an ecological analysis. In J. Foyle (Ed.), *Policing the narrow ground: Lessons from the transformation of policing in Northern Ireland*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1816746>
- Ellison, G., & O'Reilly, C. (2008). "Ulster's policing goes global": The police reform process in Northern Ireland and the creation of a global brand. *Crime, Law and Social Change*, 50, 331-351. <https://bit.ly/3Jwxk9R>



- Friesendorf, C., & Krempel, J. (2010). *Militarisierung statt Bürgernähe: Das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei* (HSFK-Report 9/2010). Peace Research Institute. <https://bit.ly/3ndrfse>
- Gaffey, C. (2016, 14 de enero). Who are Uganda's crime preventers? *Newsweek*. <https://bit.ly/42nqi3A>
- Goldsmith, A., & Dinnen, S. (2007). Transnational police building: Critical lessons from Timor-Leste and the Solomon Islands. *Third World Quarterly*, 28(6), 1091-1109. <https://doi.org/10.1080/01436590701507479>
- Goldsmith, A., & Sheptycki, J. (Eds.). (2007). *Crafting transnational policing: Police capacity-building and global policing Reform*. Hart Publishing.
- ICT4COP. (2021). *Community oriented policing* [proyecto en línea]. <https://www.communitypolicing.eu/>
- Kagoro, J. (2019). The crime preventers scheme: A community policing initiative for regime security in Uganda. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 13(1), 41-56. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1501982>
- Kocak, D. (2018). *Rethinking community policing in international police reform: Examples from Asia*. Ubiquity Press. <https://doi.org/10.5334/bcb.a>
- Kraska, P. B. (2007). Militarization and policing - its relevance to 21st century police. *Policing*, 1(4), 501-513. <https://doi.org/10.1093/policing/pam065>
- Krogstad, E. G. (2012). Security, development and force: Revisiting police reform in Sierra Leone. *African Affairs*, 111(443), 261-280. <https://doi.org/10.1093/afraf/ads004>
- Kurtenbach, S. (2019). Judicial reform - a neglected dimension of SSR in El Salvador. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 13(1), 57-74. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1517112>
- Mailhot, C., Kriner, M., & Karim, S. (2022). International involvement in (re-)building police forces: A comparison of US and UN police assistance programs around the world. *Small Wars & Insurgencies*, 33(4-5), 819-845. <https://doi.org/10.1080/09592318.2022.2041367>
- Malone, M. F., & Dammert, L. (2021). The police and the public: Policing practices and public trust in Latin America. *Policing and Society*, 31(4), 418-433. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1744600>
- McLean, K., Wolfe, S., Rojek, J., Alpert, G., & Smith, M. (2020). A randomized controlled trial of social interaction police training. *Criminology and Public Policy*, 19(1). <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12506>
- Meyer, M. (2020, julio). *Police reform and security strategies in Mexico in the context of the war on drugs and U.S. support for these efforts* (WOLA white paper submitted to the Western Hemisphere Drug Policy Commission). <https://bit.ly/3FDd7ly>
- Muehlmann, T. (2008). Police restructuring in Bosnia-Herzegovina: Problems of internationally-led security sector reform. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2(1), 1-22. <https://doi.org/10.1080/17502970701810856>
- Neild, R. (2001). Democratic police reforms in war-torn societies. *Conflict, Security & Development*, 1(1), 21-43. <https://doi.org/10.1080/14678800100590596>
- Nilsson, M., & Jonsson, C. (2022). Building relational peace: Police-community relations in post-accord Colombia. *Policing and Society*. <https://doi.org/10.1080/10439463.2022.2147175>
- Nyborg, I., & Lohmann, D. (2020). Emerging perspectives on post-conflict police-community relations II. *Journal of Human Security*, 16(2), 1-8. <https://bit.ly/3Tc51zq>
- O'Brien, T., & Tyler, T. (2019). Rebuilding trust between police & communities through procedural justice & reconciliation. *Behavioural Science and Policy*, 5(1), 34-50. <https://bit.ly/40urked>
- Okafor, J., & Aniche, E. (2018). Policing the community or community policing: Implication for community development in Nigeria. *Research on Humanities and Social Sciences*, 8(12), 66-72. <https://ssrn.com/abstract=3209490>
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2008). *Guidebook on democratic policing*. <https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/23804.pdf>
- O'Shea, L. (2022a). Democratic police reform, security sector reform, anti-corruption and spoilers: Lessons from Georgia. *Conflict, Security & Development*, 22(4), 387-409. <https://doi.org/10.1080/14678802.2022.2121916>



- O'Shea, L. (2022b). Why democratic police reform mostly fails and sometimes succeeds: Police reform and low State capacity, authoritarianism and neo-patrimonial politics (in the former Soviet Union). *Policing and Society*. <https://doi.org/10.1080/10439463.2022.2106983>
- Rogers, C. (2014). Maintaining democratic policing: The challenge for police leaders. *Research Focus*, 2(2). <https://bit.ly/42ticnI>
- Schaap, D. (2021). Police trust-building strategies. A socio-institutional, comparative approach. *Policing and Society*, 31(3), 304-320. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1726345>
- Schaap, D. (2020). Citizens' trust in the police and police trust-building strategies. *European Law Enforcement Research Bulletin*, 19, 27-37. <https://bit.ly/40rFvJ>
- Suroush, Q. (2018, enero). *Assessing EUPOL Impact on Afghan police reform (2007-2016)* (Working Paper 1807E). Afghanistan Research and Evaluation Unit. <https://areu.org.af/publication/1807/>
- United Nations Security Council. (2014, 28 de abril). *The maintenance of international peace and security: Security sector reform: challenges and opportunities (s/RES/2151)*. United Nations.
- Washington Office of Latin America (WOLA). (2009, 25 de junio). *Protect and serve? The status of police reform in Central America*. <https://bit.ly/40rdHdX>
- Weisburd, D., Telep, C., Vovak, H., Zastrow, T., Braga, A., & Turchan, B. (2021). Reforming the police through procedural justice training: A multicity randomized trial at crime hot. *PNAS*, 119(14). <https://doi.org/10.1073/pnas.2118780119>



Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

Proyecto “Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos”

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 extensión 29982
Carrera 8 n.º 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia